

revice

Revista de Ciências do Estado UFMG | v.3, n.1 2018

Dossiê: DEMOCRACIA E (DES)GOVERNO II:
análises do Brasil contemporâneo

ISSN: 2525-8036

REVISTE – REVISTADE CIÊNCIAS DO ESTADO

ISSN: 2525-8036 | JAN-JUN.2018

PERIODICIDADE: SEMESTRAL

CIÊNCIAS DO ESTADO | PERÍODICOS | FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO DA UFMG

As opiniões emitidas em artigos ou notas assinadas são de responsabilidade exclusiva dos respectivos autores.

Projeto Gráfico: Caroline Cunha Rodrigues

Editoração Eletrônica: João Victor Moura de Medeiros e Victoria Nicolielo Reginatto

FACULDADE DE DIREITO E CIÊNCIAS DO ESTADO DA UFMG

Av. João Pinheiro, 100 – Centro 30.130-180 – Belo Horizonte / MG – Brasil

revistadece@gmail.com

EQUIPE EDITORIAL

Editor-chefe: Gabriel Afonso Campos

Editor-chefe Adjunto: João Roberto Muzzi de Moraes

Alice Castelani de Oliveira

Amós Silvestre dos Reis

Isabela Antônia Rodrigues de Almeida

Rafaela Guimarães Barreiro

Yago Condé Ubaldo de Carvalho

Raquel Cristina Possolo Gonçalves

João Victor Moura de Medeiros

Victoria Nicolielo Reginatto

Tayane Pereira Ruas Coelho

Stephane Bragança Amorim

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Antônio Ozaí Silva, Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Dra. Camila Silva Nicácio, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dr. Davi Francisco Lopes Gomes, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dra. Fabiana Scoleso, Universidade Federal do Tocantins, Brasil

Dr. Gonçal Mayos, Universidade de Barcelona, Espanha

Dr. Gustavo Siqueira, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Brasil

Dr. José Luiz Quadros Magalhães, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dra. Livia Cotrim, Fundação Santo André, Brasil

Dr. Marcelo Andrade Cattoni Oliveira, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dra. Marjorie Marona, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dra. Miracy Barbosa Sousa Gustin, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dr. Pablo Ornelas Rosa, Universidade Vila Velha, Brasil

Dr. Patrício Tierno, Universidade de São Paulo, Brasil

Dr. Renato César Cardoso, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Dra. Tayara Lemos, Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil

Dr. Vitor Bartoletti Sartori, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

MEMBRO HONORÁRIO

Prof. Dr. Michael Löwy, Centre National de la Recherche Scientifique, França

AVALIADORES DOSSIÊ DEMOCRACIA E (DES)GOVERNO II
EDIÇÃO V.3 N.1 (2018)

Dra. Adriana Rosa Cruz Santos (Universidade Federal Fluminense)
Dra. Adriana Sancho Simoneau (Universidade Estadual do Rio de Janeiro)
Dr. Alberto Luiz Teixeira da Silva (Universidade Federal do Pará)
Dr. Américo Bedê Freire Junior (Universidade Federal do Espírito Santo)
Dra. Ana Raquel Rosas Torres (universidade federal da Paraíba)
Dra. Ana Victoria de Paula Souza (Universidade Cândido Mendes)
Dr. André Moyses Gaio (Universidade Federal de Juiz de Fora)
Dr. Antônio Claudio Engelke Menezes Teixeira (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Dra. Beatriz Acura Martins (Universidade Santa Úrsula)
Dra. Carla Angélica Moreira (Universidade de Mogi das Cruzes)
Dra. Caroline Barbosa Contente Nogueira (Universidade Federal de Grandes Dourados)
Dra. Clara Maria Rodrigues da Cruz Silva Santos (FPCEUC – Portugal)
Dra. Danielle Carvalho de Oliveira Coutinho (Universidade Federal de Minas Gerais)
Dr. Edgar Solano (Universidade do Vale do Paraíba)
Dr. Eugênio Pacelli de Oliveira (Instituto Brasiliense de Direito Público)
Dr. Flávio Roberto Batista (Universidade de São Paulo)
Dr. Francisco Luiz Corsi (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho)
Dr. Gustavo Moura Mello (Universidade Federal do Espírito Santo)
Dr. Hugo Marco Consciência Silvestre (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira)
Dra. Ivani Vassoler Froelich (State University of New York at Fredonia)
Dra. Katya Kozicki (Universidade Federal do Paraná)
Dra. Lúcia Pantoja Gonçalves Campos (Secretaria de Estado de Educação do Pará)
Dr. Marcelo Bandeira de Mello (Universidade Federal de São João del-Rei)

Dr. Marcus Cesar Ricci Teshainer (Universidade Federal de São Paulo)
Dra. Maria Cristina Cesar de Oliveira (Universidade Federal do Pará)
Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (Universidade Federal de São Carlos)
Dra. Nádia Regina de Carvalho Mikos (Pontifícia Universidade Católica do Paraná)
Dr. Paulo Antonio Martins Junior (Universidade Federal de Minas Gerais)
Dra. Rayza Sarmiento de Sousa (Universidade Federal de Viçosa)
Dra. Shirlei Silmara de Freitas Mello (Universidade Federal de Uberlândia)
Doutoranda Helena Carvalho Coelho (Universidade Federal de Minas Gerais)
Doutorando Hugo Rezende Henriques (Universidade Federal de Minas Gerais)
Doutorando Josnei Di Carlo Vilas Boas (Universidade Federal de Santa Catarina)
Doutorando Ricardo Oliveira Rotondano (Universidade Federal do Pará)
Doutoranda Talita São Thiago Tanscheit (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Doutorando Thiago Coacci Rangel Pereira (Universidade Federal de Minas Gerais)
Doutorando Yago Condé Ubaldo de Carvalho (Universidade Federal de Minas Gerais)
Ms. Allan Mohamad Hillani (Universidade Estadual do Rio de Janeiro)
Ms. Daniela Recchioni Barroso (Faculdade Milton Campos)
Ms. Railssa Peluti Alencar (Ministério das Relações Exteriores - DF)
Mestranda Jacqueline Ferreira Torres (Universidade Federal de Minas Gerais)
Mestrando Leonardo Tadeu dos Santos (Universidade Federal de Minas Gerais)
Mestranda Raquel Cristina Possolo Gonçalves (Universidade Federal de Minas Gerais)

Errata

À página 5 da edição v.2, n.1, 2017 onde se lê “Doutoranda Lais Godoi Lopes (University of Kent, Estados Unidos | Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)” leia-se “Doutoranda Lais Godoi Lopes (University of Kent, Reino Unido| Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)”.

sumário

EDITORIAL

Gabriel Afonso Campos; João Roberto Muzzi de Moraes

9

RESENHA

Governança municipal no Brasil contemporâneo: crise, desafios e possibilidades

Rafael Lara Mazoni Andrade

12

ENSAIOS

Crise do capital e a condição periféria: um ensaio para a interpretação do golpe Jurídico-Parlamentar no Brasil

Thiago Canettieri

25

Justiça de transição e a autoanistia de 1979

Luís Gonzaga Martins Mota De Oliveira

37

ARTIGOS DE TEMÁTICA LIVRE

A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas

Rafael Antônio Baldo

53

Economia do setor público: uma análise do Programa Mais Médicos

João Roberto Muzzi de Moraes; Andréia Ramos Budaruiche; Gustavo Costa de Souza; Marcos Paulo de Oliveira Corrêa

123

O compliance trabalhista como ferramenta para evitar ações judiciais 147
Jaíne Gouveia Pereira França

Políticas públicas para inserção social de travestis e transexuais: uma análise do Programa Transcidadania 170
Caio Benevides Pedra; Evelyne Cirilo Sousa; Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues; Thaysa Sonale Almeida Silva.

DOSSIÊ: Democracia e (des)governos: análises do brasil contemporâneo II

30 anos da luta antimanicomial: uma disputa simbólica 200
Thiago Salles Ignatowski

A “noção de desobediência” e sua potencialidade ilustrada pelos Guarani-Gaiowá 218
Giselle Cristina Cruz Lobato; Alysson Amorim Mendes da Silveira

A crise brasileira contemporânea e seu lugar nas ideias sociais e econômicas 238
Valder Jadson Costa Alves

Moralidade administrativa: considerações a respeito do combate à corrupção e *accountability* no brasil (2011-2015) 275
Otávio Santiago Gomes da Silva

Crise de representatividade brasileira: influência da hegemonia de grupos e democracia representativa 296
Larissa Moreira Ribeiro Alves; Yasmin Mencher

O aparente paradoxo democrático: reflexões entre a lucidez e a cegueira do ódio à democracia 313
Ana Martina Baron Engeroff; Luana Do Rocio Taborda

O controle da violência policial na democracia brasileira: uma análise do processamento da letalidade policial na Justiça Militar 335
Tiago de Jesus Brito

Redes sociais e mídia tradicional: disputa e articulação na
significação do Impeachment de Dilma Rousseff
Letícia Baron e Michele Diana da Luz

366

Reflexões à luz do pensamento de Giorgio Agamben, Roberto
Esposito e Zygmunt Bauman sobre o adolescente negro e pobre no
Rio de Janeiro
Anna Carolina Cunha Pinto

389

Segurança para inglês ver: uma análise do conteúdo do Jornal O
Globo e do Comitê Popular sobre a Segurança no Rio de Janeiro
durante a Copa do Mundo de 2014
Igor Lacerda

409

editorial

¹Gabriel Afonso Campos

²João Roberto Muzzi de Moraes

A política e a sociedade brasileira viveram momentos de aguda crise nos últimos anos. Ainda vivem. Questões urgentes impuseram-se ao País e não há voz alguma que se levante com uma solução para todas elas. Os movimentos de rua surgidos a partir de 2013; eventos internacionais que expuseram, de maneira positiva e negativa, o Brasil à comunidade internacional (como a Copa do Mundo de 2014); o conturbado processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff; a emenda constitucional nº 95 estabelecendo um novo paradigma nos gastos públicos; a entrada em vigor da nova lei trabalhista, e, mais recentemente, a greve dos caminhoneiros. Todas essas questões colocaram e ainda colocam em constante tensão as estruturas que mantêm unida a comunidade política brasileira. Há problemas de ordem pública que se arrastam por nossa História e que se demonstram pelas estatísticas que gritam, como os casos de violência nas ações policiais, bem como os estigmas atribuídos às minorias, como aos jovens negros e à população LGBTQ.

A impressão (certamente verdadeira e fiel à realidade) é que a Academia foi instigada a direcionar seus esforços para uma tentativa de iluminar elementos-chave dos processos políticos e sociais que, de alguma forma, estão amalgamados e resultam em fatos históricos relevantes. Dessa maneira, emergiram discussões valorosas que, em maior ou menor medida, se conectaram àqueles acontecimentos. Nesse sentido, a Revista de Ciências do Estado – REVICE - entende que seu papel fundamental envolve a construção de discussões atuais que fazem referência ao poder público e à sociedade

¹ Editor-chefe da Revista de Ciências do Estado. Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

² Editor-chefe adjunto da Revista de Ciências do Estado. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

Surpreendeu-nos, positivamente, a quantidade de trabalhos que recebemos ao longo do ano passado e ao longo dos editais nº 1 e 3 do ano corrente que versavam sobre os temas acima expostos. Surgiu, então, a proposta de se configurar, nesta publicação, um dossiê que desse continuidade ao anterior – Democracia e (des)governo. Para tanto, apresenta-se, neste volume, o dossiê Democracia e (des) governo II, composto por trabalhos inéditos, submetidos a um rigoroso processo de avaliação cega e por pares. A expectativa é que este dossiê contribua tanto para o alinhamento deste periódico ao seu escopo científico quanto para tornar público os resultados das provocações postas à Academia, fomentando a criticidade quanto ao arranjo democrático brasileiro e ao Governo.

É gratificante e esperançoso perceber que a Academia brasileira volta seus olhos para a sociedade na qual está inserida e tenta compreender e solucionar os desafios que estão diante dela. Academia que está espalhada pelos quatro cantos do País e que, sob diferentes perspectivas, quer contribuir para a constante construção da sociedade brasileira. Recebemos trabalhos de pesquisadores de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Nossa equipe de parecerista foi composta por docentes de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Bahia, Paraíba, Pará e Mato Grosso do Sul. Também recebemos contribuições de professores de Portugal e dos Estados Unidos da América, o que prova que o esforço para nos compreendermos não passa despercebido aos olhos do mundo.

Estamos convictos de que esta publicação é o resultado dos esforços sinérgicos, advindos tanto do trabalho da nossa competente Equipe Editorial, quando do nosso fiel Conselho Editorial. Agradecemos também aos nossos pareceristas e aos pesquisadores que enviam constantemente trabalhos que, à medida do possível, serão todos publicados após nosso processo de avaliação e aprovação. A presente edição da REVICE é um gesto de reconhecimento e de credibilidade dado pelos nossos leitores: sem eles, não haveria razão para sua existência. Assim, nossa expectativa é que este volume

tenha sido capaz de contemplar algumas das várias possibilidades de leitura científica e crítica sobre o Estado brasileiro, em especial no que se refere ao projeto democrático e ao Governo.

Desejamos que, em tempos de descrédito da universidade pública e das Humanidades, a REVICE possa servir como um pequeno ponto (dentro os milhares que existem) de agremiação dos “cientistas humanos” engajados com a criação de conhecimento científico válido para nossos dias e para nossas demandas. Somente assim, nós, pesquisadores das humanidades, poderemos mostrar à sociedade nosso potencial e a credibilidade do pensamento que é produzido nas inúmeras instituições de ensino superior espalhadas pelo Brasil e pelo mundo. Foram as Ciências Humanas que fizeram a História, desde a Antiguidade, descortinar-se em direção ao ideal, mesmo que ele ainda esteja restrito ao Ocidente e longe de se efetivar em diversos locais, de Estado Democrático de Direito e de proteção aos Direitos humanos. Cabe a nós, com nosso trabalho árduo e constante, pavimentar esse caminho da Humanidade em direção a uma sociedade livre, igualitária e fraterna.

Certos de que a leitura do presente volume da REVICE contribuirá (e muito) para lançar novas luzes sobre nossa comunidade política, recebam nossos cordiais e sinceros cumprimentos.

Gabriel Afonso Campos
Diretor-Chefe

João Roberto Muzzi de Moraes
Diretor-Chefe Adjunto

resenha

GOVERNANÇA MUNICIPAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: crise, desafios e possibilidades

¹Rafael Lara Mazoni Andrade

LANÇA, Daniel Perrelli. Governança municipal: 20 cases de sucesso da nova gestão pública nas cidades brasileiras. 1ed. Belo Horizonte: Editora Instituto para o Desenvolvimento Democrático, 2017.

Muitos autores concordam em afirmar que o método tradicional de organização burocrática do poder executivo no Brasil é lento, ineficiente e pouco responsivo. Como forma de buscar uma nova forma de trabalhar, muitos pensadores têm dedicados seus esforços em busca de um novo paradigma de gestão governamental (BEHN, 1998).

Fato é que a forma de organização burocrática vem recebendo muitas críticas. Ao analisar a estrutura da burocracia – passando por sua definição weberiana – e seus resultados negativos, o sociólogo norte-americano Robert Merton (1971) denuncia a possibilidade de a burocracia, ao evitar o debate de suas técnicas, engendrar algumas disfunções, como a incapacidade treinada, a psicose ocupacional e a deformação profissional.

¹ Graduado em Administração Pública e Geografia, Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais UFMG ; rafaelmazoni13@gmail.com

Essas demandas se fazem ainda mais patentes no caso dos municípios de pequeno porte, cuja dinâmica se dá envolta em diversas assimetrias em termos de arrecadação, capacidade de investimentos, competências constitucionais e concentração de demandas – como é o mote de autores como Pinto (2002), Rezende (2011), Rezende, Leite e Silva (2015), Lucas (2006), Veras e Veras (2012), dentro tantos outros.

Em face de dificuldades financeiras engatadas na crise do *Welfare State*, como vem ocorrendo por todo o planeta, o corte de custos virou prioridade – reduzindo gastos com pessoal e buscando aumentar a eficiência governamental (KETTLE, 2006). Na busca, então, por uma nova burocracia, mais ágil e mais flexível, há uma reforma na administração pública, levando-a à busca de um modelo gerencial (ABRUCIO, 2006).

Esse modelo, na concepção de Abrucio (2006), se baseia na ideia de “*roll back the State*”, no sentido de reduzir custos e pessoal e aumentar a produtividade. Essa maneira de gerir também se apóia na busca por eficiência a partir do uso do *management by objectives*, descentralização e *empowerment*.

No entanto, o caso da administração pública municipal revela que traços da administração pública patrimonialista herdada do período colonial ainda são presentes. São exemplos desses traços patrimonialistas, por exemplo, a dificuldade em diferenciar o privado e o público, o nepotismo e o clientelismo.

Há de se ressaltar, contudo, as diversas críticas que tal paradigma vem recebendo – sobretudo no caso brasileiro. A onda de reformismo da gestão pública em contraponto à burocracia weberiana aparenta sinais de esgotamento, na opinião de alguns de seus críticos, associado à ausência dos resultados preconizados e as suas consequências não pretendidas, como as falhas de coordenação (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; POLLITT; BOUCKAERT, 2004; HOOD; PETERS, 2004, DUNLEAVY *et al.*, 2005; CHRISTENSEN; LAEGREID, 2012).

A despeito de todas as críticas que podem ser encontradas nos textos dos críticos desse paradigma, pode-se afirmar que a administração pública gerencial – a despeito de todos os benefícios que ela poderia trazer em termos de eficiência (ARAÚJO, 2011) – não é predominante na administração pública municipal brasileira. Falta profissionalização no âmbito local – conforme apresenta a pesquisa realizada na obra de Veloso e colaboradores (2011) e na obra de Araújo (2011), as administrações locais têm várias debilidades, como a dificuldade no que tange à implantação de instrumentos de gestão da nova administração pública, dificuldades em elaborar instrumentos de planejamento obrigatórios, poucos recursos para investimentos e para implantação de estrutura de TI, dificuldades em arrecadar tributos, insuficiente publicidade dos atos e contas, defasagem na participação social, ausência de atualização tanto dos documentos internos da administração municipal quanto do patrimônio material e dependência de serviços de consultores externos em vários serviços.

Observa-se, ainda, um cenário de crise financeira na administração pública municipal, baseada em vários desequilíbrios. Para além da dependência que os municípios têm de repasses de outras esferas, da sobrecarga em convênios com outros entes, das incertezas nos repasses de valores arrecadados com multas de trânsito e dos desequilíbrios nos valores repassados para custear educação, segurança pública e saúde (por vezes devido à judicialização), apenas 18% dos valores arrecadados por tributos são destinados aos municípios – enquanto a parcela de valores destinados à União equivale a 56% (AMM, 2015).

Entendendo-se *governança* como “as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002, p. 80), pode-se afirmar que os municípios estejam passando por uma crise de governança. Diante das pressões e restrições – além da dependência de outros entes, ilustrada pela dependência financeira de repasses como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM,

transferência de valores arrecadados pela União aos municípios, prevista pela Constituição de 1988 –, os municípios não têm conseguido definir, acompanhar e implementar políticas públicas da melhor maneira possível. A realidade da administração pública municipal no Brasil mostra que as demandas são muitas e os recursos são poucos.

Ainda, a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 18 a 36, estabelece as competências de cada um dos entes federados – União, estados e municípios. No caso de competências comum aos entes, a Constituição buscou sinalizar para um federalismo de concepção cooperativa. No entanto, o compartilhamento de responsabilidades não se ancorou em nenhum tipo de regulamentação na Constituição (BRASIL, *et al.*, 2017).

Nesse contexto de grandes dificuldades, temas como governança, *accountability*, eficiência do gasto público, novas interfaces Estado-cidadão e dívida pública têm emergido à tona, suscitando muitas discussões em torno dos profissionais e estudantes do Campo de Públicas envolvidos na gestão em nível local. Uma dessas manifestações de preocupações de profissionais relacionados ao Campo é a publicação de *Governança municipal: 20 cases de sucesso da nova gestão pública nas cidades brasileiras*, do jurista mineiro Daniel Perrelli Lança.

Apesar da pouca idade, o autor tem grande experiência na gestão, tendo sido procurador geral de um município grande aos 25 anos de idade. Hoje ele atua como professor de cursos de pós-graduação e consultor na área de inovação na gestão pública. Assim, a ideia do livro surge a partir da demanda – advinda de muitas conversas e palestras em ambientes tanto acadêmicos quanto técnicos – de compartilhar *cases* de sucesso de iniciativas que têm transformado a gestão municipal em todo o Brasil.

Os efeitos dessas ações apregoadas pelo autor superam seus resultados práticos, atuando como inspiração para a própria administração pública e para os cidadãos. Como justificativa para a relevância da obra, pode-se apontar o desvelo de um novo limiar de

atuação com vistas à inovação, à criatividade, à utilização de tecnologia, ao diálogo do governo com os governados, à redução de custos, à diminuição do *lead time* nas contratações, à ampliar receita sem aumentar impostos e à melhora do gasto de recursos públicos.

Dessa maneira, o autor lança mão de exemplos de iniciativas de gestão local que obtiveram sucesso ao reduzir o tempo empregado nas licitações públicas, que muitas vezes inviabilizava a própria prestação do serviço; ao aumentar a quantidade de compras públicas realizadas na localidade, retroinjetando recursos na economia do município; ao utilizar novas tecnologias digitais que reduziram o tempo que o gestor empenhava ao despacho de papéis e ao pensar novas formas de negociar dívidas de cidadãos, com grande retorno.

Lança apresenta, então, 20 *cases* de sucesso em municípios brasileiros – muitos dos quais ele próprio foi idealizador – na procura de uma cultura de gestão que se baseie em uma administração de resultados – a partir de mensuração, análise e monitoramento, no cerne das atuais discussões sobre gerência para resultados (VERA, 2006; MOKATE, 2002; MOKATE, 2006). Os casos discutidos versam desde aumento da produtividade a partir da efetiva implementação do planejamento estratégico até controle externo da administração pública, passando por temas como utilização de tecnologias, flexibilização e agilidade em compras públicas, aumento de arrecadação, novas formas de participação social e instrumentos de fiscalização inovadores.

São dignos de nota os *cases* da gestão de Perrelli Lança enquanto procurador-geral em Itabira – a despeito de serem apenas alguns dos vinte casos tratados pelo autor em sua obra, divididos em quatro grandes partes: (i) redução da burocracia, aumento da produtividade e utilização de planejamento estratégico, na qual se trata de gestão para resultados, incentivos à produtividade, implantação de escritórios de planejamento de projetos e planos de longo prazo; (ii) incrementos de receita e redução de despesas, em que se trata da gestão da dívida ativa, prêmios de publicidade na gestão fiscal,

regularização fundiária urbana e investimentos sociais; (iii) utilização de tecnologia e inovação, onde se trata do orçamento participativo digital, IPTU verde e projetos que oferecem incentivos para mudança de comportamentos da população e (iv) governança e controle, tratando-se novas perspectivas para a atividade de controle externo.

Em primeiro lugar, o autor mostra como foi possível aplicar novas tecnologias para facilitar a comunicação e o fluxo de documentos, além de um redenho de processos que permitiu a adoção de rotinas decisórias padronizadas para demandas semelhantes, o que engendrou a redução do prazo médio de tramitação de documentos e elaboração de pareceres dos procuradores de 80 dias para 2,3 dias:

Não eram somente os entendimentos [dos procuradores do município] que estavam sem padronização; os parecer e peças processuais em si também eram completamente desarmonizados. Cada documento tinha fonte própria, tamanhos diferentes, formatos dos mais variados. Para alguns procuradores, dois curtos parágrafos bastavam; para outros, eram necessários verdadeiros tratados de Direito. A saída: com base no levantamento das demandas mais frequentes que a PGM [Procuradoria Geral do Município] recebia (95% dos processos), elaboramos as rotinas respectivas com *check-lists* e pareceres-padrão para que os procuradores se posicionassem harmoniosamente. Portanto, desnecessário aos procuradores elaborarem pareceres às perguntas-padrão – bastava verificar o *check-list* e adaptar ao parecer padrão já existente (LANÇA, 2017, pp. 17-8).

A partir desse resultado, o então procurador-geral do município encontrou tempo em sua jornada de trabalho para auxiliar o prefeito na simplificação de outros processos – até mesmo em outros órgãos. Desafiado pelo chefe do executivo, o jurista passou a buscar soluções para a morosidade do processo de licitações públicas no município:

Numa primeira rodada de café e brainstorming com a equipe de consultores, surgiu uma das ideias que mudariam o jogo – um deles me perguntou: “Por que não trabalhamos com dois indicadores ao invés de um só: além da agilidade nas compras públicas, também nos esforçamos para incluir o aumento de compras públicas no mercado local?” (LANÇA, 2017, p. 23).

Tal desafio foi recebido pela equipe como uma iniciativa de trazer desenvolvimento à economia do município, a partir da geração de renda e de emprego, valorizando o empreendedorismo no município, e introduzindo uma preocupação com um novo papel do Estado, deixando de ser provedor para regular e incentivar a produção e as trocas. No entanto, a primeira análise dos dados disponíveis mostrou ao jurista que o desafio era muito grande: o prazo entre a requisição da licitação e a assinatura do contrato no município durava uma média de 199 dias por processo, além do tempo gasto com cotação de preços e elaboração de termos de referência. O autor estima que o processo completo demandaria aproximadamente um ano de trabalho.

Além disso, apenas 15% do total de compras públicas do município vinha do mercado local: “Havia a proximidade aparente [da prefeitura com os produtores locais], mas nada mais contribuía para inserir o fornecedor local nos quase R\$ 200 milhões anuais que a prefeitura gastava todo ano com suprimentos” (LANÇA, 2017, p. 24). Em muitos casos, a distância entre fornecedores e o município acarretavam em atrasos nas entregas – em um deles, as escolas do município ficaram sem uniformes devido a contratempos climáticos no município de origem, assolado por uma tempestade.

Diante, então, do complexo caso, a equipe dirigida por Lança tinha de atuar a fim de desenvolver os pequenos negócios no município sem, contudo, ferir os preceitos constitucionais, o princípio da livre concorrência e a lei geral de licitações. Após um extenso trabalho em busca da melhor solução para o caso, sabia-se que era difícil aproximar os fornecedores locais do processo de compras – por vários fatores, como dificuldades técnica, excesso de formalismos, comunicação insuficiente dos editais e chamadas e fama de má pagadora da administração municipal: “Ao iniciarmos o projeto, vislumbramos que o Município pedia aos concorrentes em qualquer licitação nada menos que *21 documentos*. Era uma lista interminável de documentos, muitos deles autenticados, alguns de difícil acesso ou dispendiosos para se ter sempre na mão” (LANÇA, 2017, p. 28).

O primeiro resultado do trabalho da equipe em busca de simplificação foi a redução de 21 para 6 documentos necessários: “muitos [documentos] foram dispensados por serem irrelevantes; outros, passamos a buscá-los nós mesmos. O processo de venda para a municipalidade começou a ficar mais fácil e interessante aos pequenos negócios locais” (LANÇA, 2017, p. 29). Depois disso, Lança e sua equipe ainda implementaram uma busca ativa dos fornecedores, lançaram uma forma de cadastro *on-line*, passaram a fazer os pregões em ambientes públicos e passaram a capacitar cidadãos – junto do SEBRAE e das Instituições de Ensino Superior – em empreendimento.

Enfim, o autor discorre acerca dos impactos da iniciativa de simplificação:

Ao final de um ano de projeto, apresentamos os dados compilados nos últimos 12 meses de ação; em todos os indicadores, recebemos resultados muito acima do esperado. O tempo médio de licitação da prefeitura caiu de 199 para 60 dias, uma redução de aproximadamente 70%.

O resultado mais comemorado, entretanto, veio dos indicadores sociais do projeto: a fatia de compras públicas realizadas no comércio local saltou significativamente de 15% para 61,1%, o que significou a injeção de quase R\$ 80 milhões a mais no comércio local; ainda, o percentual de micro e pequenas empresas vencedoras das licitações municipais alcançou 78,57% (LANÇA, 2017, p. 34).

Em linha com o que há de mais moderno nas discussões acerca de gestão em âmbito local e políticas para desenvolvimento, apresenta em *Governança Municipal* uma obra que, ao mesmo tempo, instiga e inspira a nós, que somos preocupados com os valores e o *ethos* republicano. Reconhecendo o valor do planejamento e da profissionalização, *pari passu* à criatividade e ao empreendedorismo, Daniel Lança apresenta ao público a aplicação de todo o seu conhecimento adquirido em sua formação acadêmica aos problemas complexos do cotidiano da gestão nos municípios, fazendo dos princípios do direito público a luz para a tomada de decisões num ambiente moderno e marcado pela emergência de novas tecnologias, novas demandas e novas interações entre Estado e sociedade. Dessa forma, o autor fala do seu passado – não muito distante – com olhos no futuro perseguido pela administração pública municipal no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.) Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 173-99
- AMM – ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. Crise nos municípios: prefeituras de Minas param por você. Belo Horizonte: AMM, 2015. 19 p.
- ARAÚJO, P. G. Análise da aplicabilidade do Modelo Gerencial na administração pública. Dissertação (Mestrado) – UFLA. Lavras, UFLA, 2011. 151 p.
- AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. Revista de Economia Política. Vol. 22, n. 1 (85), jan/mar, 2002.
- BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. Revista do Serviço Público, Ano 49, Número 4, Out-Dez 1998. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524>> Acesso em 17 out 2016.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; MAZONI ANDRADE, R. L. Políticas urbano-ambientales y de vivienda de interés social en Brasil: marco legal y relaciones intergubernamentales. In: MIRANDA, Alejandro A. P. Aguilar; RUÍZ, Joel Mendoza; GRIN, Eduardo José; ESPINOZA, Roberto Moreno. (Org.). Federalismo y relaciones intergubernamentales em México y Brasil. Cidade do México: Fontamara, 2017. pp.379-406.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Brasília, IPEA, 2011. (Texto para Discussão n. 1686).
- CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Governance and administrative reforms. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). The Oxford Handbook of governance. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 255-267.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. New Public Management is dead – long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 16, p. 467- 493, 2005.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of New Public Management: into the Age of Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. pp. 75-121

LUCAS, L. P. V. *Qualidades: poder local e qualidade na Administração Pública*. Rio de Janeiro: Qualitymarket, 2006. 215 p.

MERTON, Robert. *Estrutura burocrática e personalidade*. In: ETZIONI, Amitai (Org.) *Organizações complexas*. São Paulo: Atlas, 1971. pp. 57-69

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 53, n. 1, jan-mar 2002, pp. 89-134

_____. *El Monitoreo y Evaluación en la gerencia para resultados en el desarrollo*. In: VERA, M. (editor). *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Guatemala: MagnaTerra, 2006. pp. 21-52

PINTO, M. B. F.; GONÇALVES, M. F. R.; NEVES, M. G. R. Pensando a autonomia municipal: dilemas e perspectivas. *Revista de Administração Municipal*. 48, n. 244. 2003. pp. 1-8

PINTO, G. J. Município, descentralização e democratização do governo. Caminhos de Geografia. a. 3, n. 6, Jun/2002. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/10538.pdf>> Acesso em 4 maio 2016.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public management reform: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 2004.

REZENDE, J. B.; LEITE, E. T.; SILVA, L. A. N. Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência? In: DERZI, M. A. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A.; MOREIRA, A. M. (Orgs.). Estado federal e tributação: das origens à crise atual. Vol. 1. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Vol. 1, p. 199-222. (Coleção Estado federal e tributação. 4 volumes)

_____. Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 241 p. Tese (doutoramento em Administração) - Universidade Federal de Lavras. Lavras, 2011. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE_Administracao%20publica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Ger%20ais.pdf> Acesso em 29 abr. 2016.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. (orgs.). Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília: IPEA, 2011. 303 p.

VERA, M. Uso de la información generada por la evaluación de programas sociales. In: VERA, M. (editor). Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina. Guatemala: MagnaTerra, 2006. pp. 157-188

VERAS, C. VERAS, F. Desenvolvimento local: riqueza, felicidade e a atuação do prefeito. In: ASSOCIAÇÃO MINEIRO DE MUNICÍPIOS. Os grandes desafios dos prefeitos. Belo Horizonte: AMM, 2013. pp. 49-65.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. Governança municipal no Brasil Contemporâneo: crise , desafios e possibilidades. Data de submissão: 31/08/17 | Data de aprovação: 18/05/18

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. Governança municipal no Brasil Contemporâneo: crise , desafios e possibilidades. In: Revice – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 12-24, jan./jul.2018.

ensaios

CRISE DO CAPITAL E A CONDIÇÃO PERIFÉRICA: UM ENSAIO PARA A INTERPRETAÇÃO DO GOLPE JURÍDICO-PARLAMENTAR NO BRASIL

¹Thiago Canettieri

O primeiro semestre de 2016 foi marcado pelos trâmites do impeachment de Dilma Rousseff, presidenta eleita do Brasil. Embora com pompas de legalidade a avaliação crítica revela que o processo não passou de um golpe jurídico-parlamentar a fim de implementar uma agenda neoliberal. O próprio Michel Temer, em uma reunião com empresários de Nova York em setembro de 2016 – meses após o impedimento de Dilma – afirmou que Dilma Rousseff deixou o poder porque não apoiou o programa lançado por ele, a chamada *Ponte para o Futuro*². O programa descrito no documento é, antes de tudo, uma adesão às políticas neoliberais que elevam a enésima potência a adoção destas políticas que vem acontecendo com maior ou menor intensidade desde a redemocratização de baixa intensidade. Entretanto, por mais que se possa fazer uma crítica pesada ao governos do PT de Dilma e, antes dela, Lula³, o golpe jurídico-parlamentar se concretiza como efetivação da agenda neoliberal, como uma forma que os capitais e seus agentes operadores encontraram para conseguir manter taxas de lucro, mesmo que dilapidando conquistas de direitos sociais, aumento a exploração do trabalho (via terceirização, reformas trabalhistas, reforma da previdência, flexibilização da definição de trabalho escravo) ou entrega das riquezas naturais do Brasil.⁴

¹ Doutorando em geografia. Mestre em Geografia. Graduado em Geografia; thiago.canettieri@gmail.com

² FERNANDES, M. Dilma caiu por não apoiar “Ponte para o Futuro”, diz Temer. Exame, 23 setembro 2016. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/dilma-caiu-por-nao-apoiar-ponte-para-o-futuro-diz-temer/> Acessado em: 06 dezembro 2017.

³ Seja por meio da *Carta aos Brasileiros* ou pela sua política de alianças, o governo Lula é amplamente criticado por perpetuar uma política neoliberal, cf. OLIVEIRA (2006).

⁴ Vale lembrar que posteriormente se entendeu que a presidenta não praticou o crime de responsabilidade pela qual foi acusada. Ou seja, trata-se de motivos da esfera econômica.

Longe de oferecer respostas a questões que se desdobram a partir deste fato político – ainda mais num contexto de acelerada mudança de conjuntura – o objetivo deste ensaio é apresentar algumas chaves de interpretação, a partir da teoria marxista da crise do capital para contribuir no debate. Nesse sentido, o argumento é que o ensejo do golpe foi, exatamente, a crise do capital – fruto de suas próprias contradições internas ao longo de seu desenvolvimento histórico – que incide no Brasil, país periférico e de economia dependente como oportunidade de realizar a exploração do trabalho vivo numa economia *quasi*-ficcional.

O moderno sistema de produção de mercadorias nascente com o capitalismo se assenta em uma estrutura de dominação abstrata através do tempo que Karl Marx (2013) captou pela categoria valor. Ela, no pensamento marxiano, não tem o mesmo significado do que nos economistas políticos clássicos – o que o filósofo alemão faz, e ele deixa isso claro, é uma crítica da economia política. Isso significa que a reprodução deste modo de produção está assentada em quantas horas da nossa vida ficam subsumidas à reprodução do capital – esse valor em movimento que nada mais é do que nossa própria vida se esvaindo para alimentar esse vampiro – para manter a analogia de Marx (2013, p.307), n' *O Capital*.

E, conforme o próprio Marx (2013), esse sistema é contraditório em sua essência. A valorização da totalidade do capital deve passar necessariamente pelo uso da força-de-trabalho. Por outro lado, devido as pressões de competição entre os capitais individualizados se aplica cada vez menos força de trabalho em troca da mecanização e automatização da produção. Isso solapa a alimentação de mais-valor no sistema global ao mesmo tempo em que, com o aumento do desemprego e do subemprego informal, também impede a realização do mais-valor pelo consumo. Eis a contradição do capital. Eis o limite interno e absoluto do capital que o levaria para a crise (KURZ, 2012).

Claro que os capitais lutam pela sobrevivência como uma alma moribunda com vontade de continuar viva e, entre espasmos e convulsões, garante sua reprodução ainda que maneira contraditória. Assim, toda sorte de oportunidade é mobilizada pelo capital para manter as engrenagens da acumulação girando. Entre tantas, podemos destacar o papel que a produção do espaço¹, e especificamente, a produção do ambiente construído possui no contexto da crise do capital. Ao menos desde as reformas de Paris sob o regime de Haussmann entre 1852 e 1870 a produção do ambiente construído tem sido mobilizada como uma das principais saídas para esse limite interno do capital (HARVEY, 2015). Isso se deve ao fato de que a construção civil é um setor, como bem destaca Sérgio Ferro (1979), de baixa composição orgânica. Ou seja, emprega muito trabalho vivo no processo produtivo e tem como função exatamente garantir essa estrutura de dominação abstrata pelo tempo que é o capitalismo.

Entretanto, em um mundo finito, chegaria o tempo em que tal tática se esgotaria. O avançado estágio de urbanização mundial começa a dar indícios de sua gradativa queda no ritmo de produção de ambiente construído, muito embora seja possível encontrar verdadeiros esforços hercúleos que força essa eterna repetição sintomática e que beira os limites do surrealismo *sci-fi*: produção de cidades totalmente vazias na China; a construção de ilhas artificiais com casas de veraneios para super-ricos; até a produção de ‘continente’ como em Singapura, que se importa terra da África para aumentar o litoral da cidade-estado-capitalista e continuar a expansão urbana.

Isso significa não outra coisa senão uma profunda crise do capital. David Harvey (2011) já explorou esse movimento no que ele chamou de *Enigma do Capital* que, não encontrando substância material para o ritmo de valorização, teve de lançar mão das formas do capital fictício.

Vale repetir o argumento para me fazer claro: as contradições internas da valorização, marcadas pela lei da concorrência, levaram a uma forma de organizar a produção que solapa a própria base de sua existência, à saber, a criação de mais-valor.

¹ Cf. Lefebvre (1991) e Lefebvre (2001)

Com isso, chegou o momento de criar estrategemas, nada além de espelhos e fumaças, cheias de sutileza metafísica e manhas teológicas (como diria o próprio Marx), para que o capital tivesse condições de continuar a circular – mesmo que de maneira fetichista. Diante disso é que, cada vez mais, o capital financeiro se torna a forma principal do mundo capitalista em se realizar (KURZ, 2010).

Se para Marx (2013), o valor (quantidade de trabalho socialmente necessário para produzir as mercadorias), por definição, só pode ser obtido durante o processo de produção, logo, a relação da valorização de dinheiro que vira mais-dinheiro (D-D'), assume sua forma fetichista (ausência da relação com processo produtivo) de valor irreal, fictício. Ou, nas palavras de Marx (2017), esse tipo de relação do capital financeiro atinge sua forma mais exteriorizada [*äuberlichste*] e fetichista [*fetischartigste*]

Na discussão sobre crédito e capital fictício, Marx (2017, p.303) observa que, a esse comércio de dinheiro, para além da execução dos movimentos puramente técnicos que o dinheiro realiza no processo de circulação, liga-se também um dos aspectos do sistema de crédito, qual seja, “[...] a administração do capital portador de juros ou do capital monetário, como função particular dos comerciantes de dinheiro. [...] [Os banqueiros] tornam-se os administradores gerais do capital monetário”.

Contudo, essa aparente valorização automatizada do capital financeiro não passa de uma ficção e, portanto, é parte necessária do movimento de crise (KURZ, 2010). Ela não é nada mais do que o desenvolvimento lógico do movimento autonomizado da forma do valor que, diante de seu imperativo abstrato de acumulação como fim em si mesmo, chega às alças do que se conhece como crise de sobreacumulação.

A solução que a racionalidade abstrata do capital encontra não poderia vir a ser outra: se existe a produção de um volume de dinheiro que não corresponde com as estruturas de dominação abstrata pelo tempo, aqui chamando de valor, é necessário, portanto, aumentar a exploração. No seu desenvolvimento histórico o capitalismo sempre reservou áreas para que isso pudesse existir como opção: a periferia. Se existiu um processo de colonização que, desde então, tem produzido desigualmente a forma de desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, hoje a situação não é diferente.

Esse preambulo foi o percurso necessário para expor nosso argumento referente ao golpe parlamentar-jurídico perpetrado pelas castas políticas brasileiras mais à direita no espectro político. Neste breve ensaio, abordar-se-á como uma agenda política sem chance de passar no processo democrático de eleições está relacionada com um contexto muito maior do que jogos de poder de oligarquias mesquinhas. Está, a bem da verdade, em curso um sistemático processo de tomada do país para que a roda da mais-valia não deixe de apertar, ainda mais intensamente, a classe trabalhadora para extrair dela até a última de trabalho vivo – substância do capital.

Assim, o golpe perpetrado numa confluência de atores nacionais e internacionais indicam o aumento sistemático da exploração neste país que nunca perdeu sua condição de periferia. E, essa exploração se faz sentir com ainda mais força sobre os pobres, sobreviventes na periferia da periferia. A vida periférica é uma forma de vida-nua (AGANBEM, 2011), simultaneamente decadente, por razões óbvias e sacra, com sua existência exclusiva para que se possa gerar mais-valor no sistema global.

O capital em crise há de ser salvo, à custa do que Marx (2013) já descrevia sabiamente como mais-valia absoluta. Para tanto, se vê o prolongamento da jornada de trabalho da mão de obra remanescente, de um crescente aumento de sua intensidade e da drástica redução da proteção ao trabalho².

A reestruturação das relações de trabalho, sob o eufemismo de *modernização* (que, paradoxalmente, não poderia ser mais exato), bombardeado nas propagandas do governo federal, tem por objetivo proteger os capitais, reduzindo seus custos na mobilização de capital variável. Em contrapartida, o significado material dessa ‘solução’ é a precarização dos trabalhadores. Em 13 de Julho de 2017 foi sancionada pelo atual governo a lei nº13.467 que flexibiliza relações trabalhistas. Vale lembrar: ao assumir o poder executivo depois deste golpe, Michel Temer, em um de seus primeiros pronunciamentos – além de pedir confiança – pede a colaboração de todos os brasileiros

² Claro que esses movimentos também são encontrados nos países de centro, mas é muito mais forte, predatório e violento na periferia do capitalismo, como bem demonstrou a tradição da teoria marxista da dependência. Para mais, Cf. Mairini (2005).

para superar a crise: “não fale em crise, trabalhe!”³ Parece que o próprio Marx (2012, p.24), ao fazer a *Crítica do programa de Gotha*, ainda em 1875, já sabia que “os burgueses têm excelentes razões para atribuir ao trabalho essa *força sobrenatural de criação*” – a riqueza deles só é possível como resultado da apropriação do trabalho alheio. Assim, o pedido do pronunciamento de Temer tem que ser lido retrospectivamente com sua proposta de reforma trabalhista: nós daremos todas as condições jurídicas e legais para que vocês possam trabalhar mais (para nós!).

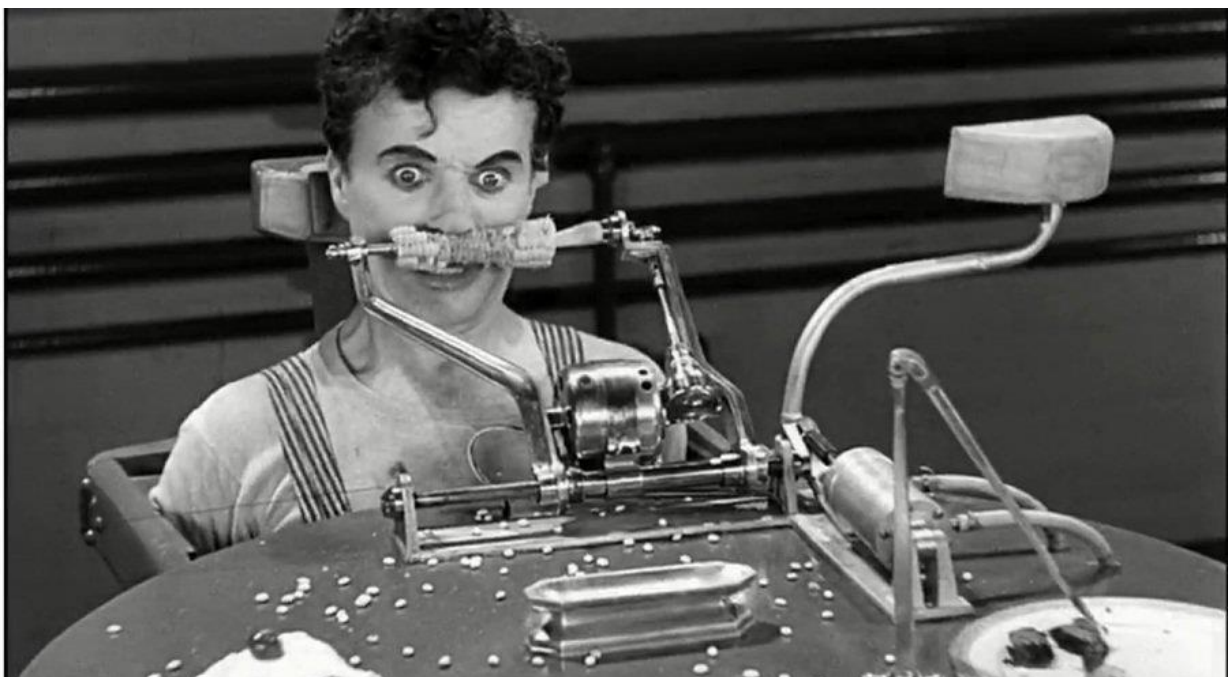


Fonte: MENDONÇA, H. Reforma trabalhista: seis mudanças que vão afetar a sua rotina de trabalho. El País, 23 julho 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/13/politica/1499958789_546835.html Acessado em: 07 dez 2017.

A modernização prevê contratar trabalhadores por jornada ou hora de serviço substituindo a carteira assinada que garante direitos aos trabalhadores, que tende ser

³CASAL JR., M. Michel Temer faz seu primeiro discurso: “Não fale em crise, trabalhe”. Exame Negócios, 12 junho 2016. Disponível em: <http://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2016/05/michel-temer-faz-seu-primeiro-discurso-e-ministros-tomam-posse.html> Acessado em: 08 dez 2017.

sistematicamente substituída por essa modalidade de contrato, muito mais barata aos empregadores – mas altamente precária aos trabalhadores. Este é o fenômeno da chamada '*pejotização*', usado por empresas para reduzir encargos das relações trabalhistas e que consiste em contratar funcionários como Pessoa Jurídica (PJ), descaracterizando a relação de emprego e usada como substituto ao contrato de trabalho. Além disso, é incorporada a figura de demissão em comum acordo, que apregoada como capacidade de negociação com os patrões, dada a desigual correlação de forças as empresas conseguem pressionar os trabalhadores a fazerem esse *acordo em comum*. Adicionando também a prioridade para as negociações entre patrão e trabalhador que, como bem se sabe, está relação configura uma profunda desigualdade de poder e, portanto, de capacidade de negociação. O que leva ao terceiro ponto que tira poder dos sindicatos em lidar com a demissão em massa. Até mesmo o intervalo de almoço passa a ser reduzido para até 30 minutos, afinal qualquer tempo produtivo é tempo de mais-valia extraída que sustenta a reprodução do capital. Parece que a distopia dos *Tempos Modernos* nunca saiu da alça de mira dos capitalistas.



Fonte: *Tempos Modernos*. Direção: Charlie Chaplin. Charlie Chaplin Film Corporation, 1936.

A reforma que Brasil segue para a saída da crise e dar uma sobrevida ao convulsionado sistema econômico é uma reforma que apenas atende à demanda das elites. Baseada, como afirma o próprio Michel Temer⁴, na reforma levada à cabo pelo governo espanhol, que se diz orgulhoso de ter reduzido o desemprego, não leva em conta a história toda. Ou a esconde perversamente. A média do desemprego entre os jovens espanhóis girava em torno de 30% quando, em 2013 - anos depois da tal reforma - alcançou quase 60% dos jovens⁵. A reforma espanhola também bateu um outro recorde - por três anos consecutivos: o do índice de suicídio (principalmente entre os jovens adultos)⁶.

Antes dessa reforma já havia sido sancionada, no dia 31 de março deste ano, a PL 4.302/1998 que flexibiliza a terceirização e, assim, permite terceirizar até mesmo a atividade fim. A terceirização promove perda de salário, de férias, aumento significativo do número de acidentes e doenças profissionais, além de impedir a organização coletiva dos trabalhadores. Mas o principal fundamento econômico é garantir volatilidade para o emprego da mão de obra. Ela é facilmente contratada e despedida para ser absorvida nos setores que precisam e descartada naqueles saturados. Claro que isso atende aos interesses dos empregadores, que não tem nenhum compromisso com a qualidade de vida dos trabalhadores. Se, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP já havia pronunciado – em conjunto com vários deputados e senadores – não eram eles que iriam pagar o pato, alguém tem que pagar.

⁴ GOMEZ, M. A reforma da Espanha que inspirou temer. El País, 27 abril 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493296487_352960.html Acessado em: 07 dez 2017.

⁵ BURGÉN, S. Spain youth unemployment reaches record. The Guardian, 30 agosto 2013. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2013/aug/30/spain-youth-unemployment-record-high> Acessado em: 07 dez 2017.

⁶ FONSECA, D. Number of suicides doubled that of road deaths in Spain for first time. El País. 01 abril 2016. Disponível em: https://elpais.com/elpais/2016/03/31/inenglish/1459424492_066337.html Acessado em: 07 dez 2017

O sistema de superexploração do trabalho que Mairini (2005) já via acontecer dada a condição periférica e dependente do nosso capitalismo coloca homens, mulheres e, não raro, idosos – como se pode perceber na disputa em torno da aprovação da PEC 287/16 – Reforma da Previdência – e crianças – mais de cinco milhões de crianças entre 5 e 13 anos trabalhavam, em 2016, de maneira ilegal no Brasil. A grande maioria submetida a trabalhos precários e de alto risco, como catadores de material reciclado em lixões num regime exaustivo de subemprego precário para garantir a manutenção da produção de mais-valor. Não por outro motivo, o Ministério do Trabalho publicou a portaria nº 1129/2017 que inviabiliza o enfileiramento ao trabalho escravo, reduzindo o escopo do conceito.

A isso se soma outras medidas como uma Medida Provisória que prevê a venda de terras para estrangeiros sem limite de área, objetivando atrair investidores de outros países no mercado rural⁷. Na MP 759 – a MP da Grilagem – permite transferências de terras da União para grandes especuladores fundiários anistiando grileiros e enfraquecendo os tímidos passos da reforma agrária. Por meio de outra MP, Temer parcelou dívidas do Funrural e diminuiu a alíquota de contribuição dos produtores rurais que faz um agrado da ordem de 10 bilhões de reais⁸.



Fonte: AGÊNCIA ESTADO. Atrás de votos, temer faz agrado bilionário à bancada ruralista. Gazeta do povo 01 agosto 2017. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/atras-de-votos-temer-faz-agrado-bilionario-a-bancada-ruralista-cx4w20vrys4diwjovwuwzczas> Acessado em: 07 dez 2017.

⁷ TRUFFI, R. O governo Temer prepara MP para venda de terras a estrangeiros. Carta Capital 16 fevereiro 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/governo-temer-prepara-mp-para-venda-de-terras-a-estrangeiros> Acessado em: 07 dez 2017.

⁸ AGÊNCIA ESTADO. Atrás de votos, temer faz agrado bilionário à bancada ruralista. Gazeta do povo 01 agosto 2017. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/atras-de-votos-temer-faz-agrado-bilionario-a-bancada-ruralista-cx4w20vrys4diwjovwuwzczas> Acessado em: 07 dez 2017.

Bancos que atuam no Brasil tiveram, ainda suas dívidas perdoadas no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) que chegam aos próximos de R\$ 30 bilhões. Bradesco, Itaú e Santander tem mantido nesse período lucros recordes que ganham ainda mais com essas medidas. Assim, o governo golpista de Michel Temer garante o país como um terreno para que capital financeiro possa realizar seus ganhos de capital.

Por fim, vale lembrar que todos esses impactos chegam a vida cotidiana popular levando à precarização. O golpe anuncia o achatamento das possibilidades de trabalho e de melhores condições de vida. Esse estreito horizonte revela apenas a patológica combinação de empreendedorismo, terceirização e austeridade, claramente nociva à saúde da classe trabalhadora, acompanhado da intensificação de acidentes, doenças do trabalho e depressão, que, simultâneos ao declínio do Sistema Único de Saúde – com a PEC 241(55), a PEC do teto⁹ – que configuram o cenário de um verdadeiro desastre social.

Nesse sentido,

A acumulação dos capitais acontecerá nas mais variadas vias e, principalmente, por meio do saque da renda das populações mais vulneráveis, seguirá com a alta dos juros, dos aluguéis e das passagens que subirão (como já o fazem) mais que do a inflação, enquanto os salários reais irão encolher ano após ano. O desemprego, cada vez mais, se tornará o fôlego para que, diante de um sistema de assistência social rarefeito, a população precarizada possa se mobilizar e cuidar de si mesma, e quem sabe, de quando em vez, ser financiada pelos mesmos bancos (travestidos de fundações caridosas) responsáveis pelo legado da precarização (CANETTIERI; NEVES, 2017, s.p.)

O que se tem como resultado disso é uma integração social regressiva (ARANTES, 2014) que a crise do capital mobiliza para sua própria sobrevivência. Assim, encaminha-se a sociedade para um encurtamento dos horizontes que tudo é direcionado para satisfazer um único imperativo: a remuneração de capitais em busca de valorização. A

⁹ MARTELLO, A. Saúde pode ter perdas bilionárias com PEC do teto, avaliam entidades. G1 Globo, 06 outubro 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/saude-pode-ter-perdas-bilionarias-com-pec-do-teto-avaliam-entidades.html> Acessado em: 07 dez 2017.

racionalidade abstrata do capital toma conta de tudo como forma de sua própria sobrevivência. Eis o que Paulo Arantes (2014) chamou de era de expectativas decrescentes. O filósofo escreveu isso dois anos antes do golpe em Dilma Rouseff. Hoje, como visto, a situação é muito mais de urgência do que poderíamos imaginar à época.

É essa a interpretação que temos que ter quando levamos em conta as paisagens precárias e expansivas das favelas, os gigantescos deslocamentos até o trabalho, a violência estrutural e outras mazelas sociais que assolam historicamente esses países. Com a crise do capital, a tendência não pode ser outra que não o aumento estratosférico da expressão dessa condição, bem como da extensão – de certa forma também precária – da acumulação.

Casos como o rompimento da Barragem do Fundão em Mariana-MG (2015), a crise hídrica no Estado de São Paulo (2014), os apagões em escala nacional (2001), estão diretamente ligados à avidez financeira acampada na operação de serviços vitais ao povo brasileiro. Essa é a condição periférica e que garante uma expressão única do capitalismo dependente: ser reserva de exploração para alimentar mais-valor de circuitos financeiros internacionais.

Referências bibliográficas

AGANBEM, Giorgio. Homo sacer. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

ARANTES, Paulo. 2014. Novo tempo do mundo. São Paulo: Boitempo, 2014.

CANETTIERI, Thiago; NEVES, Bernardo. Crise, golpe e acumulação: 10 tópicos da conjuntura do capitalismo desde a América Latina. InDebate. 31 de Março de 2017. Disponível em: <http://indebate.indisciplinar.com/2017/03/31/crise-golpe-e-acumulacao/>
Acesso em: 03 Ago. 2017.

FERRO, Sérgio. O canteiro e o desenho. São Paulo: Ed.USP, 1979.

HARVEY, David. O enigma do capital. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. Paris, capital da modernidade. São Paulo: Boitempo, 2015.

KURZ, Robert. A teoria de Marx, a crise e a abolição do capitalismo. Revista Exit! Crise e crítica da sociedade da mercadoria, n.8, 2010.

KURZ, Robert. Crise e Crítica: o limite interno do capital e as fases do definhamento do marxismo – primeira parte. Revista Exit! Crise e crítica da sociedade da mercadoria, n. 10, 2012.

LEFEBVRE, Henri. The production of space. Oxford: Blackwell publishers, 1991.

LEFEBVRE, Henri. A cidade do capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

MAIRINI, Ruy Mauro. Vida e Obra. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, Karl. Crítica do programa de Gotha. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. O Capital. Volume I. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. O Capital. Volume III. São Paulo: Boitempo, 2017.

OLIVEIRA, Francisco. O momento Lênin. Novos Estudos CEBRAP, n.75, 2006.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036

Periodicidade: Semestral
v3.n1 JAN-JUL.2018
seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

CANETTIERI, Thiago. Crise do capital e a condição periférica: um ensaio para a interpretação do golpe jurídico-parlamentar no Brasil. Data de submissão: 10/08/17 | Data de aprovação: 11/12/17

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

CANETTIERI, Thiago. Crise do capital e a condição periférica: um ensaio para a interpretação do golpe jurídico-parlamentar no Brasil. In: Revive – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 25-36, jan./jul.2018.

JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E A AUTOANISTIA DE 1979

TRANSITIONAL JUSTICE AND THE 1979 SELF AMNESTY

¹Luís Gonzaga Martins Mota De Oliveira

1. INTRODUÇÃO.

Em 2018 serão celebrados os trinta anos de promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil. Passado esse período, que deveria ter sido de amadurecimento e consolidação dos conceitos nela registrados, causou surpresa, às vésperas do carnaval de 2018, um grupo de brasileiros que se dispôs a ir às ruas homenagear perpetradores de torturas e outras violências no período ditatorial entre 1964 e 1985. Quais motivações poderiam fundamentar a origem de tais homenagens?

Na Constituição vigente até 1988, promulgada em 1967 e emendada em 1969, não havia menção à tortura. A Constituição Federal de 1988 passou a declarar em seu artigo 5º, inciso III: “ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante”. Ainda no inciso XLIII desse mesmo artigo 5º está declarado: “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem”. E somente em 1997 a Lei 9.455, de 04/07/1997, definiu o crime de tortura.

Por que o governo Figueiredo considerou essencial a inclusão da anistia para os chamados crimes conexos no texto da Lei 6.683, de 28 de agosto de 1979?

¹ Engenheiro eletricista, Especialista em Automação, Graduando em Ciências do Estado; luis.gonzaga.mmo@uol.com.br.

A resposta mais plausível é dada considerando que:

“Conexos” eram os atos dos servidores civis e militares cujo futuro inquietava os generais. O Centro de Informações do Exército previra essa ameaça, lembrando que nos cárceres da ditadura haviam ocorrido, com o “patrocínio efetivo das Forças Armadas e governo [...], ações que qualquer justiça do mundo qualificaria de crime”. Era a anistia da tortura e de sua linha de comando. (GASPARI, 2016, p. 161-162).

No artigo 1º da Lei 6.683/1979 ficou, então, registrado: “É concedida anistia a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos [...] § 1º - Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política”.

A respeito da anistia aos crimes conexos, o entendimento do STF, ao analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 153 julgada em 29/04/2010, está registrado no relatório do ministro Eros Grau, publicado no Diário da Justiça Eletrônico:

A chamada Lei da Anistia veicula uma decisão política assumida naquele momento – o momento da transição conciliada de 1979. A Lei 6.683 é uma lei-medida, não uma regra para o futuro, dotada de abstração e generalidade. Há de ser interpretada a partir da realidade no momento em que foi conquistada. A Lei 6.683/1979 precede a Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes – adotada pela Assembleia Geral em 10-12-1984, vigorando desde 26-6-1987 – e a Lei 9.455, de 7-4-1997, que define o crime de tortura; e o preceito veiculado pelo art. 5º, XLIII, da Constituição – que declara insuscetíveis de graça e anistia a prática da tortura, entre outros crimes – não alcança, por impossibilidade lógica, anistias anteriormente a sua vigência consumada. A Constituição não afeta leis-medida que a tenham precedido. (STF, ADPF 153, DJe-145, 06/08/2010).

Houve uma transição “conciliada”? O respeito à dignidade humana somente passou a vigorar no Brasil a partir de 1988 ou mesmo a partir de 1997 com a promulgação da Lei 9.455/1997? Por terem sido autoanistiados os crimes conexos, podem os perpetradores de tortura, de desaparecimentos forçados e de mortes de presos, bem como

aqueles que se propõem a formarem um bloco de carnaval os homenageando na atualidade, se vangloriarem publicamente ainda nos dias de hoje?

2. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO.

Segundo Zyl (2011, p. 47) a Justiça de Transição, ou Transicional, é importante instrumento no “esforço para construção de uma paz sustentável após um período de frequentes violações de direitos, conflitos ou violência em massa numa nação”.

Os objetivos desse processo são responsabilizar os perpetradores das violações de direitos, revelar a verdade sobre os crimes passados, reparar às vítimas, reformar as instituições executoras das violações e promover a reconciliação. O objetivo final, coroação do atingimento desses objetivos parciais anteriores, é evitar reincidências das passadas violações de direitos e impedir o retorno dos conflitos. Essa deve ser a razão principal, o foco desse processo de transição porque “o esquecimento e a negação do fato doloroso vivido impedem o desvelamento de uma verdade social cruel de violações de direitos humanos institucionalizadas pelo regime ditatorial, sendo que o trauma não trabalhado, não dito, dá azo à repetição” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 267).

Sem a devida punição, mesmo que com menor rigor penal ou com penas alternativas, cresce a probabilidade de reincidência das graves violações de direitos pelos mesmos perpetradores ou por seguidores de seus passos e admiradores. Afinal, “desde a Escola Clássica da Criminologia, de Beccaria e outros no final do século XVIII, afirma-se ser a certeza da punição um fator de inibição mais eficaz do que o rigor”, segundo Roshier (1989 *apud* REINER, 2004, p. 39).

Após a aplicação desse conceito de Justiça Transicional a diversos países que passaram pela situação de violações de direitos durante ditaduras, especialmente na América Latina e Central, estabeleceram-se padrões aceitos como recomendados para sua realização, da forma mais adequada possível às condições de cada país. Busca-se, principalmente, com a implantação dessa metodologia, que tem sua explanação detalhada nos próximos parágrafos, “evitar o reaparecimento do conflito e das violações” (ZYL, 2011,

p. 47). Prossegue ele, deve “fazer-se grandes esforços para assegurar que se mantenha a possibilidade de conseguir uma prestação de contas em médio ou longo prazo e que se implante grande parte da agenda da Justiça Transicional em curto prazo”. (ZYL, 2011, p. 56).

Skaar, Collins e Garcia-Godos (2016, p. 28, tradução nossa) listam quatro métodos a serem aplicados nos processos de Justiça de Transição:

- Declarações da verdade, incluindo comissões da verdade (TC - *truth commissions*);
- Responsabilização criminal através de processos judiciais (T - *trial*);
- Anistia (A – *amnesty*) e
- Reparação financeira e restituição de cargos (R – *reparation*).

Esses autores denominam ao conjunto desses métodos como *accountability*, aqui traduzido como responsabilização ou prestação de contas pelos responsáveis, sejam eles o Estado ou indivíduos. Como regra geral, Skaar, Collins e Garcia-Godos (2016, p. 33, tradução nossa) definem *accountability* como “um reconhecimento explícito pelo Estado de que aconteceram graves violações de direitos e que o Estado esteve envolvido ou foi o responsável por elas”. Nessa obra citada, os autores

[...] distinguem entre responsabilização de indivíduos e de Estados e especificam que a responsabilização de indivíduos pode ser obtida através de julgamentos justos em cortes domésticas, de terceiros países ou internacionais. Algum nível de proporcionalidade de ‘remédio’, através de penas que reflitam a gravidade dos danos quando o perpetrador for julgado culpado, é essencial [...] (SKAAR; COLLINS; GARCIA-GODOS, 2016, p. 30, tradução nossa).

Skaar, Collins e Garcia-Godos (2016) avançam sua análise da aplicação desses métodos quanto à eficácia de cada um deles, isolados ou associados, no objetivo de máxima prevenção de violações futuras de direitos ou retorno ao conflito. A faixa de eficácia por eles proposta vai desde a impunidade (*impunity*), que mais deixa aberta a

possibilidade de reincidências, até a responsabilização (*accountability*), que consideram a mais adequada para evitá-las. Eles “[...] indicam que o processo criminal dos supostos perpetradores nos tribunais é a medida que mais fortemente contribui para a adequada responsabilização, seguida em ordem decrescente pelas contribuições potenciais das comissões da verdade e pelas reparações [e que] o pior caso é o de apenas anistia.” (SKAAR; COLLINS; GARCIA-GODOS, 2016, p. 40, tradução nossa).

Como conclusão de análise empírica da aplicação dos processos de Justiça de Transição em nove países da América Latina, Skaar, Collins e Garcia-Godos (2016) apresentaram a avaliação do impacto das medidas adotadas em cada um deles, graduando de 0 a 10 os itens avaliados.

Tabela 1 - Graus de responsabilização para nove países da América Latina, 2014.¹

País	Índice Total de Responsabilização	Comissões da Verdade	Julgamentos	Autoanistias	Reparações
Argentina	9,0	7,5	9,0	10,0	8,0
Chile	8,0	8,5	7,5	6,5	8,5
Uruguai	6,0	6,0	5,0	7,0	5,5
Peru	6,0	6,5	5,0	5,0	6,0
Colômbia	5,5	6,0	4,0	N. disp.	6,0
Guatemala	4,0	4,0	3,5	3,0	4,5
Paraguai	4,0	5,0	3,0	N. disp.	3,0
Brasil	3,5	5,5	0,5	1,0	7,0
El Salvador	3,0	4,0	1,0	1,5	4,0

Fonte: SKAAR; COLLINS; GARCIA-GODOS, 2016, p. 280, tradução nossa.

¹ Nesta análise o conceito “Autoanistia” foi avaliado no sentido de o quanto o país avançou em limitar autoanistias (*overcoming amnesty*).

As experiências no cone sul apresentam resultados diversos e casos emblemáticos relatados por Burt (2011) explicam as melhores avaliações de países como Argentina, Uruguai e até Chile em contraste com a pontuação global na avaliação do processo de Justiça de Transição do caso brasileiro:

Em abril de 2009, a Suprema Corte peruana condenou o ex-presidente Alberto Fujimori (1990-2000) por graves violações de direitos humanos e o sentenciou a 25 anos de prisão. Em 2010, o ex-presidente uruguaio Juan Maria Bordaberry foi condenado a 30 anos de prisão por violar a ordem constitucional e por uma série de assassinatos e desaparecimentos forçados que ocorreram durante seu governo (1973-76). Na Argentina, após a Suprema Corte ter declarado que as leis de anistia dos anos 1980 eram inconstitucionais, novos julgamentos foram abertos, resultando em condenações de centenas de ex-agentes do Estado por abusos aos direitos humanos e crimes contra a humanidade, incluindo o desaparecimento forçado, a tortura e o estupro. (BURT, 2011, p. 307)

Mesmo tendo passado por situações que envolveram processos judiciais de perpetradores de graves violações de direitos, inclusive de ocupantes de Presidência da República, e com exclusão desses indivíduos de anistias, observamos que as democracias nesses países continuam funcionando. As instituições estão operando, eleições e alternância de poder ocorrem ali periodicamente. Ou seja, esses exemplos mostram que responsabilização não implica em desestruturação do sistema democrático, que não é necessário esquecer graves desrespeitos de direitos para se avançar rumo à democracia.

A avaliação brasileira mostrada na tabela 1 é impactada negativamente pela autoanistia que impediu a responsabilização de indivíduos perpetradores de graves violações de direitos durante a ditadura militar do período 1964-1985. E, como já observado anteriormente, o baixo atingimento de responsabilização aumenta a possibilidade de reincidência das violações no futuro ou o retorno à condição de conflito.

3. ANISTIA CONCILIADA?

A Comissão Nacional da Verdade brasileira certificou a ocorrência de 434 mortes e desaparecimentos no período da ditadura e mais uma incidência elevada de torturas não

fatais, segundo Mezarobba (2016). A autora afirma que “[...] o Brasil nunca adotou uma política holística de Justiça de Transição [permanecendo] focado quase inteiramente em medidas reparatórias e compensatórias [e que] o Brasil ainda tem que tratar sistematicamente das violações de direitos humanos cometidas durante o regime militar [...]” (MEZAROBBA, 2016, p. 103, tradução nossa).

O que levou a esta situação brasileira que difere daquela apresentada por outros países vizinhos no Cone Sul como Argentina e Uruguai, que inclusive foram parceiros no período de repressão em ações como a Operação Condor?

Em página eletrônica de O Globo de 8 de setembro de 2016 lembrava-se que:

Em 15 de março de 1974, Geisel toma posse na Presidência da República, após ser eleito pelo colégio eleitoral, em janeiro do mesmo ano. Em 29 de agosto, durante entrevista coletiva, anunciou o projeto político que seria a marca de seu governo: a distensão lenta, segura e gradual do regime militar, [...] A economia do período Geisel teve média de crescimento de 5,5% ao ano; no entanto, a inflação saltou de 16% para 45% e a dívida externa subiu de US\$ 6 bilhões, no início do governo, para US\$ 45 bilhões, no final do mandato.” (LIMA, 2016).

No final dos anos 1970, na transição do governo Geisel para o Figueiredo, a situação econômica começava a marcar negativamente as administrações finais da ditadura militar. Dados sobre inflação, pobreza, diminuição do crescimento econômico minavam a sustentação dos governos de então. Abrandada a censura, iniciaram-se manifestações mais incisivas das oposições pelo fim do autoritarismo e por liberdades democráticas.

Segundo Gaspari:

O mundo também mudara. Na Presidência dos Estados Unidos não estava mais Richard Nixon, um defensor convicto das ditaduras militares anticomunistas. Seu sucessor, Jimmy Carter, empunhava a bandeira dos direitos humanos, atritando-se com tiranos perplexos diante da nova conduta do aliado de ontem. Geisel detestava-o. (GASPARI, 2016, p. 35)

Nesse ambiente, com alterações nos cenários interno e externo, iniciaram-se as manifestações pela anistia aos prisioneiros, exilados e perseguidos pelos governos militares. Therezinha Zerbini e mais quatro amigas criaram em 1975, em São Paulo, o

movimento Feminino pela Anistia. (GASPARI, 2016, p. 85). Em fevereiro de 1978 foi criado o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA) para coordenar a luta por esse objetivo, segundo Mezarobba (2016), que prossegue explicando as demandas do CBA por uma anistia ampla, geral e irrestrita:

O CBA demandava o imediato perdão e soltura de todos presos políticos e aos perseguidos politicamente. Ele também demandava a cessação da tortura, a recolocação em suas posições daqueles removidos de seus cargos e retorno ao país dos exilados, a investigação dos casos de desaparecimentos e a revogação da Lei de Segurança Nacional. [...] definitivamente não incluía anistia para aqueles que tinham cometido violações de direitos humanos. (MEZAROBBA, 2016, p. 106-107).

Entretanto, a Lei de Anistia resultante de proposta enviada pelo governo Figueiredo ao Congresso Nacional não atendeu a essas demandas. Nela, não foi concedida anistia aos presos condenados pelos chamados crimes de sangue, assim redigida: “[...] excetuam-se dos benefícios da anistia os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assalto, sequestro e atentado pessoal” (Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1.979, Art. 1º, § 2º). Ao mesmo tempo, os únicos anistiados de forma ampla e irrestrita foram os violadores de direitos, incluídos no Art. 1º, § 1º, na concepção dos chamados crimes conexos: “Consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (Lei Nº 6.683, de 28 de agosto de 1.979). Independentemente de esses crimes conexos terem resultado em mortes, causado sequelas físicas e psicológicas, mesmo tendo sido crimes de sangue, foram anistiados.

Relatos de participantes do processo de tramitação do projeto da Lei de Anistia no Congresso, bem como registros na imprensa, demonstram que a negociação a respeito da redação final da lei não existiu.

Na madrugada de 22 de agosto de 1979, 800 soldados à paisana das polícias do Exército e da Aeronáutica ocuparam as galerias do Congresso, mas os militantes em defesa da anistia conseguiram ocupar o local à tarde. A imprensa divulgara a ordem emitida pelo Palácio do Planalto, era imprescindível votar o substitutivo de Ernani Satyro tal qual ele chegou ao Congresso, caso contrário, haveria veto total do presidente ao projeto de anistia. (TELES, 2010, p. 172)

Na proposta enviada pelo governo tudo que se alterou foram:

[...] emendas do MDB e ARENA acolhidas pelo relator, [que] modificaram quase nada, ou seja, no artigo 1º foi alterada a data e incluídos crimes eleitorais a serem anistiados, no parágrafo 4º do artigo 6º e no artigo 10º foi suprimida uma vírgula e o caput do artigo 8º teve outra redação, mantido o conteúdo e significado anterior. (ZELIC, 2010)

Além da ocupação das galerias do Congresso, manifestações foram proibidas no dia da votação. As manchetes na véspera, no dia da votação e no dia seguinte mostram a pressão do governo para aprovação da sua proposta sem alterações nem negociações. A conclusão de aprovação do projeto do governo fez a anistia ser ampla e irrestrita apenas para os crimes conexos.

“A anistia sob tensão.”

“Proibidas manifestações durante a discussão do projeto, hoje, no Congresso Nacional.”

(Folha de São Paulo, 21/08/1979, p. 1).

“Projeto da anistia é intocável.”

“Na véspera da votação pelo Congresso, hoje, uma clara recomendação do Governo.”

(Folha de São Paulo, 22/08/1979, p. 1).

“Aprovada a anistia do governo.”

“Por pequena margem de votos no Congresso a medida deixa de ser ampla e irrestrita.”

(Folha de São Paulo, 23/08/1979, p. 1).

“Aprovada anistia parcial que o Governo admitia.”

“Emenda da ‘irrestrita’ foi derrotada por apenas 5 votos.”

(Folha de São Paulo, 23/08/1979, p. 4).

Faltaram cinco votos para que uma emenda alternativa apresentada pela oposição fosse aprovada, sendo que, na verdade, dos 22 senadores biônicos eleitos em 1978, 21 senadores eram da ARENA e um do MDB, pelo Rio de Janeiro. “Devido à maioria alcançada pelos [...] senadores biônicos, sabia-se da vitória da ARENA. [...] a emenda Djalma Marinho por pouco não foi vitoriosa, recebeu 201 votos a favor e 206 contra, conseguindo o apoio de 14 arenistas [...] aprovaram o projeto [original] não sendo possível votação nominal”. (TELES, 2010, p. 173). A aprovação da anistia de modo mais próximo ao requerido pela sociedade e pelo CBA deixou de ser efetivada pela imposição do governo e com maioria assegurada pelo casuísmo do Pacote de Abril de 1977 através dos 21 senadores biônicos da Arena. A votação final da proposta do governo foi por voto em blocos, sequer houve votação nominal.

O senador Pedro Simon (MDB) discursou ao final dos trabalhos da Comissão Mista da Anistia, que analisou o projeto:

Na verdade, este Poder, nesta noite, deu uma demonstração de humilhação perante a Nação [...] o partido oficial não teve nem o direito de permitir algumas emendas, os homens do Governo puderam aperfeiçoar para dizer que têm uma autonomia relativa, numa democracia relativa. [...] Não tiveram nem um mínimo gesto de grandeza com esse partido oficial [...]. No sentido de que, pelo menos, tivesse um mínimo de condições para se dizer que algo este Congresso fez para aprimorar o projeto. (ZELIC, 2010).

O senador Teotônio Vilela, presidente da comissão mista que estudava o projeto de anistia encaminhado pelo governo ao Congresso, declarou ao final do processo, e isso

sepulta a tese de anistia conciliada: “Ficou exclusivamente a proposta oficial”. (COMISSÃO MISTA DA ANISTIA, 1982, p. 8).

4. OS QUESTIONAMENTOS SOBRE A VALIDADE DA AUTOANISTIA.

Em 2010 o STF rejeitou a ADPF nº 153, apresentada pela OAB - Ordem dos Advogados do Brasil – na qual se defendia que a Lei de Anistia (Lei Nº 6.683/1979) não poderia incluir agentes públicos que praticaram graves violações de direitos humanos durante a ditadura. Porém, em novembro daquele mesmo ano o Brasil foi condenado no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CteIDH) em um processo que envolvia avaliação da mesma lei.

Em 7 de agosto de 1995 o Centro pela Justiça e Direito Internacional (CEJIL), o *Human Rights Watch/Americas*, o Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro e o Centro de Estudos sobre Justiça de Transição (CJT) da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) representaram à “Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em vista da violação pelo Brasil dos direitos humanos previstos nos artigos I, XXV e XXVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, 1948) e nos artigos 4, 8, 12, 13 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos,” de 22 de novembro de 1969. O caso, identificado com o número 11.552 na Comissão, destinava-se a “[...] responsabilizar o Estado brasileiro pelos desaparecimentos forçados ocorridos no contexto da Guerrilha do Araguaia, e tendo em vista, principalmente, a delonga na solução do caso”. (CJT, 2017, p. 141). “A Comissão foi explícita em exigir a condenação com base nas alegações do Estado de que a Lei nº 6.683/1979 representava um obstáculo para a investigação, o julgamento e punição dos agentes envolvidos nos fatos”. (CJT, 2017, p.142-143).

Inicialmente, na análise do caso a CteIDH “[...] esclareceu também que não pretendia revisar a decisão do STF, mas determinar se o Brasil violou suas obrigações internacionais.” (CJT, 2017, p. 143). Para tal, a CteIDH analisou a Lei de Anistia de 1979 no campo do controle de convencionalidade, na sua adequação à Convenção Americana dos

Direitos Humanos de 1969, no sentido de que a obrigação de investigação de graves violações de direitos humanos faz parte da forma de implementação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Para fundamentar sua decisão, a CtIDH recuperou diversos casos em que se demonstrou a incompatibilidade das autoanistias com o Direito Internacional e concluiu que:

Dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos. Em consequência, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem ter igual ou similar impacto sobre outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil. (CtIDH, 2010, p. 65).

“A CtIDH também estipulou que não só as ‘autoanistias’, como quaisquer anistias de graves violações de direitos humanos, são incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos” (CJT, 2016, p. 147). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda pediu que “a CtIDH adotasse medidas no sentido de que a Lei nº 6.683/1979 não continuasse a constituir um obstáculo para a persecução penal de graves violações de direitos humanos que constituíssem crimes contra a humanidade.” (CJT, 2017, p. 147). Ainda, que:

Ademais, por se tratar de violações graves de direitos humanos, e considerando a natureza dos fatos e o caráter continuado ou permanente do desaparecimento forçado, o Estado não poderá aplicar a Lei de Anistia em benefício dos autores, bem como nenhuma outra disposição análoga, prescrição, irretroatividade da lei penal, coisa julgada, *ne bis in idem* ou qualquer excludente similar de responsabilidade para eximir-se dessa obrigação [...]. (CtIDH, 2010, p. 96).

Finalmente, “[...] a CtIDH também foi clara em demarcar a configuração das graves violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado brasileiro como crimes contra a humanidade, uma vez que qualificadas pela imprescritibilidade”. (CJT, 2017, p. 149).

Oliveira e Oliveira (2017) ensinam que “[...] a adoção da tese do acordo político explicita a imposição de um esquecimento forçado acerca das violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, o que tem como consequência a perpetuação dessas violações ainda hoje”. (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 255).

Continuidade ou retorno das violações é exatamente o que se busca evitar com processos de Justiça de Transição. Essas autoras destacam que “[...] o direito à justiça, entendido nesse caso como responsabilização penal dos agentes de Estado perpetradores de violações de direitos humanos, permanece em aberto como consequência da decisão do STF na ADPF nº 153 [...]” (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2017, p. 258). Relembrando a Teoria Clássica da Criminologia: a certeza da punição inibiria a reincidência, a impunidade incentiva novas violações.

Observe-se o que também apresentam Cattoni de Oliveira e Meyer (2011) confirmando o equívoco da tese do acordo que teria levado à Lei da Anistia:

Em primeiro lugar, é difícil enxergar quem seriam as partes deste “acordo político”. [...] nesse quadro que, diante da vitória nas urnas do MDB em 1974, o Regime Ditatorial mantém-se altamente repressivo [...]. É impossível falar, pois, em um “acordo político”. [...] Ora, em 1977, o General Geisel, com base no AI-5, baixa o “pacote de abril”: governadores e um terço dos Senadores eleitos indiretamente por colégios eleitorais [...] Diante de todo este contexto, como esta sociedade negociaria algo na anistia por ela buscada? [...] Este é o grande risco que uma anistia promovida em períodos de exceção pode correr: o de provocar um esquecimento manipulado, abusivo, inconsciente de seu dever de memória. Trata-se de um risco presente mesmo em regimes democráticos que se seguem a períodos de exceção: o que dizer de uma lei votada por senadores “biônicos”? (CATTONI DE OLIVEIRA; MEYER, 2011, p. 249-288).

5. CONCLUSÃO

A ausência de responsabilização ocorrida no caso da transição brasileira devido à autoanistia inserida na Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979 – a Lei de Anistia – gera sentimento de impunidade pelos crimes de tortura, desaparecimento forçado e morte de prisioneiros da ditadura entre 1964-1985. Mesmo que a tortura tenha passado a ser definida como crime no texto da Constituição a partir de 1988, este sentimento leva parte

da sociedade brasileira a se considerar inimputável se a praticar ainda atualmente. De modo similar, exaltar torturadores do passado não causa incômodo algum à parte da sociedade. São frequentes as manifestações, especialmente em redes sociais, que demonstram este estado de espírito.

Conclui-se que, sem responsabilizações, a realização da transição brasileira após o período ditatorial mostra-se incompleta e insatisfatória no tocante a prevenir reincidências e retorno das violências. O aumento contínuo no tom violento das manifestações contra adversários e os casos cada vez mais frequentes de violência física entre campos opostos politicamente demonstram que considerar tortura e violência física comparável aos crimes hediondos continua restrito à letra do texto constitucional e ausente de muitas consciências.

Referências:

____. Folha de São Paulo. São Paulo 21 de agosto de 1979. Disponível em <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1979/08/21/2/>>. Acesso em 27/11/2017.

____. Folha de São Paulo. São Paulo 22 de agosto de 1979. Disponível em <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1979/08/22/2/>>. Acesso em 27/11/2017.

____. Folha de São Paulo. São Paulo 23 de agosto de 1979. Disponível em <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1979/08/23/2/>>. Acesso em 27/11/2017.

BRASIL. Congresso Nacional, Comissão Mista da Anistia. Anistia - Documentário organizado por determinação Presidente da Comissão Mista do Congresso, Senador Teotônio Vilela. Brasília, 1982.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil [recurso eletrônico]. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação, 2017. 514 p. Atualizada até a EC n. 96/2017. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>. Acesso em 14/11/2017.

BRASIL. Lei Nº 6.683, DE 28 DE AGOSTO DE 1979. Brasília: Palácio do Planalto. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>. Acesso em 20/11/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 153, relator ministro Eros Grau. Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2010, DJe-145 divulg. 05-08-2010 public. 06-08-2010 ement. vol-02409-01 pp-00001 rtj vol-00216-01 pp-00011.

Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000168467&base=baseAcordaos>>. Acesso em 27/11/2017.

BURT, Jo-Marie. Desafiando a impunidade nas cortes domésticas: processos judiciais pelas violações de Direitos Humanos na América Latina. In: REÁTEGUI, Félix (coord.). Justiça de Transição - Manual para a América Latina. p. 307-335. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo A. e MEYER, Emílio P. N. Anistia, história constitucional e direitos humanos: o Brasil entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In CATTONI, Marcelo (org.). Constitucionalismo e História do Direito. Belo Horizonte: Pergamum, 2011, p. 249-288.

CJT - Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG. Memorial da ADPF 320. In: MEYER, Emílio P. N. (organização). Justiça de transição em perspectiva transnacional. Belo Horizonte: Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG, Secretaria da Rede Latino Americana de Justiça de Transição e Initia Via, 2017. p. 135-182.

CteIDH-CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e Outros ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil. Sentença de 24 de novembro de 2010. Disponível em <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 28/11/2017.

GASPARI, Elio. A Ditadura Acabada. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016. 448 p.

LIMA, Natasha C. Ernesto Geisel, o 'pai da distensão lenta, gradual e segura' da ditadura militar. O GLOBO. Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2016. Disponível em <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/ernesto-geisel-pai-da-distensao-lenta-gradual-segura-da-ditadura-militar-20071730>>. Acesso em 27/11/2017.

MEZAROBBA, Glenda. Brazil - the tortuous path to truth and justice. In: SKAAR, E., COLLINS, C. e GARCIA-GODOS, J. Transitional Justice in Latin America: The Uneven Road from Impunity towards Accountability. 1st. ed. New York: Routledge, 2016. (p. 103-125).

OLIVEIRA, Ana C. R. e OLIVEIRA, Mariana R. A memória em disputa no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153. In: MEYER, Emílio P. N. (organização). Justiça de transição em perspectiva transnacional. Belo Horizonte: Centro de Estudos sobre Justiça de Transição da UFMG, Secretaria da Rede Latino Americana de Justiça de Transição e Initia Via, 2017. p.253-272.

REINER, Robert. A Política da Polícia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. 376 p.

TELES, Janaína de A. As Disputas Pela Interpretação Da Lei De Anistia De 1979. Ideias. Campinas (SP), n. 1, nova série, 1^o semestre (2010). Disponível em <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649306>>. Acesso em 27/11/2017.

SKAAR, E., COLLINS, C. e GARCIA-GODOS, J. Transitional Justice in Latin America: The Uneven Road from Impunity towards Accountability. 1st. ed. New York: Routledge, 2016. 318 p.

ZELIC, Marcelo. A autoanistia e a farsa de um acordo nacional. Comissão Pastoral da Terra, 2010. Disponível em <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/artigos/50-a-auto-anistia-e-a-farsa-de-um-acordo-nacional>>. Acesso em 28/11/2017.

ZYL, Paul Van. Promovendo a Justiça Transicional em sociedades pós-conflito. In: REATEGUI, Félix (coord.). Justiça de Transição - Manual para a América Latina. p. 47-71. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036

v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

DE OLIVEIRA, Luís Gonzaga Martins Mota; Justiça de transição e a autoanistia de 1979.

Data de submissão: 30/03/18 | Data de aprovação: 06/05/18

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

DE OLIVEIRA, Luís Gonzaga Martins Mota; Justiça de transição e a autoanistia de 1979. In: Revice – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 37-52, jan./jul.2018.

artigos livres

A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS PARA O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

THE CONTRIBUTION OF OPERATIONAL AUDITS TO THE EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES.

¹Rafael Antônio Baldo

RESUMO: O artigo examina o controle da atividade performativa do Estado, como mecanismo democrático para a promoção equilibrada dos direitos fundamentais e sociais, ressaltando a contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. Baseado no método dedutivo e na pesquisa bibliográfica, o artigo defende que a efetividade dos direitos fundamentais exige a reaproximação entre *sollen* e *sein*, harmonizando as condicionantes axiológicas impostas pelo procedimentalismo e pelo substancialismo, principalmente em tempos de abertura do Estado para as pressões do Mercado e da Sociedade. Dada a complexidade e a dinamicidade do mundo contemporâneo, a atividade performativa do Estado voltou-se para as políticas públicas e para as novas técnicas de gestão pública, destacando a importância do controle material de resultados. Diante das discussões em torno do controle judicial das políticas públicas, em virtude do déficit democrático do Poder Judiciário, dos limites decorrentes da Separação dos Poderes e das dificuldades na promoção da “macrojustiça”, a análise institucional comparada revela as potencialidades dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas e na promoção dos direitos fundamentais e sociais, tendo em vista a evolução do controle externo a partir das auditorias operacionais.

Palavras-chaves: políticas públicas, contro externo, auditorias operacionais.

¹ Doutorando em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da USP; rbaldo@tce.sp.gov.br.

ABSTRACT: The article examines the control of the state's performative activity as a democratic mechanism to the balanced promotion of fundamental and social rights, highlighting the contribution of operational audits to the external control of public policies. Based on the deductive method and bibliographical research, the article argues that the effectiveness of fundamental rights requires a rapprochement between *sollen* and *sein*, harmonizing the axiological constraints imposed by proceduralism and substantialism, especially in times of openness of the State to the pressures of the Market and the Society. Given the complexity and dynamicity of the contemporary world, performative activity of the State turned to the public policies and to the new techniques of public management, highlighting the importance of material control of results. Considering the discussions about judicial control of public policies, due to the democratic deficit of the Judiciary, the limits arising from the separation of powers and the difficulties in the promotion of "macrojustice", the comparative institutional analysis reveals the potentialities of the Auditing Courts in the control of public policies and the promotion of fundamental and social rights, considering the evolution of external control based on operational audits.

Keywords: public policies, external control, operational audits.

1. INTRODUÇÃO: A DEMOCRACIA COMO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO EQUILIBRADA E FACTÍVEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Prestes a completar seu trigésimo aniversário, a Constituição Federal de 1988 passou por várias fases até atingir o atual estágio. A situação política e econômica do país demonstra que envelhecer não significa, necessariamente, amadurecer segundo o otimismo preconizado pelas promessas de outrora. Por isso, é tempo de avaliar a trajetória constitucional do país para avaliar a possibilidade de promoção equilibrada e factível dos direitos fundamentais, sem pretensão de esgotar o tema. De forma embrionária, sua força motriz surgiu com o movimento pelas "Diretas Já", mas sua gestação somente teve início em 1986, com as eleições para o Congresso Constituinte.

Ao condensar os interesses dos mais diversos setores da sociedade brasileira, a Constituição Democrática nasceu forte e robusta, pois seu corpo normativo foi preenchido pelo vasto rol de direitos fundamentais e pelo regramento analítico dos Poderes.

Em sua infância, a doutrina desde logo percebeu que a efetividade de muitos direitos fundamentais e sociais dependia de prestações materiais positivas que poderiam ser exigidas do Poder Público. Ocorre que, naquela época, o país passava por uma grave crise econômica, com a sucessão de vários planos econômicos, que mostram, em última análise, a fragilidade de um país recém-democratizado que começava a se reabrir para o mercado internacional. Neste contexto, coube à doutrina jurídica confinar a aplicabilidade imediata de muitos direitos fundamentais e sociais em classificações que acabaram por condicionar a exigibilidade judicial à edição de lei intermediadora. Apesar disso, a doce quimera permaneceu intacta, pois os direitos fundamentais e sociais continuaram a ser motivo de orgulho para a toda nação, inspirando a promessa constitucional de que o Brasil seria o país do futuro.

Durante a juventude da Constituição Cidadã, a estabilidade da moeda e o crescimento econômico camuflaram alguns problemas congênitos de nossa arena pública. Por um lado, o socorro recorrente às emendas constitucionais revelou o lado negativo de uma constituição analítica, enfraqueceu o poder simbólico da legalidade e estimulou um clima de incerteza e de instabilidade política, delegando ao poder reformador a disciplina de matérias que poderiam ser objeto de lei ordinária, como as políticas públicas nas áreas da ciência e da cultura. Ao mesmo tempo, essas mudanças no texto constitucional não abordaram questões estruturais, com o adiamento das reformas trabalhistas e tributárias, deixando de sintonizar a economia brasileira à flexibilidade e à agilidade exigidas pela globalização.

Para conseguir o consenso necessário para as reformas constitucionais, em virtude do quórum qualificado de aprovação, foi preciso criar algumas manobras políticas que se mostraram indispensáveis ao presidencialismo de coalizão, como a nomeação de ministérios e a composição das comissões parlamentares, sem falar nos anões do

orçamento e no escândalo do mensalão.¹ Diante da sequência reiterada de escândalos políticos, o povo brasileiro tem perdido a confiança na classe política, autonomizada em seus interesses corporativos, pois a realidade mostrou o quanto a corrupção ainda exerce um papel estrutural no país. Tal a recorrência dos escândalos que a inércia e o pessimismo parecem dominar a maioria dos brasileiros, reforçando o distanciamento entre o povo soberano e os representantes eleitores.

Mais importante do que alterar as estruturas de nosso ordenamento jurídico, é preciso otimizar o uso dos espaços normativos já existentes, com arranjos institucionais que possam romper o exercício autopoietico do poder estatal, de modo que as funções legislativas, executivas e judiciais se exponham à força normativa que decorre do princípio democrático, submetendo-se às condicionantes impostas pelo procedimentalismo, em favor da democracia participativa, e, ao mesmo tempo, pelo substancialismo, em prol dos direitos fundamentais e sociais. Essas duas correntes surgiram após a Segunda Guerra Mundial, considerando que a legalidade lógico-formal do Estado de Direito havia legitimado, juridicamente, as atrocidades praticadas pelos regimes totalitários, o que distanciou ainda mais os planos do *sollen* e do *sein*, além de ter promovido uma “aspepsia moral” do direito dentro do plano deontológico.

Na vertente substancial, a “virada kantiana” rompeu o legalismo hermético do positivismo jurídico então dominante, reaproximando a ética e o direito, de maneira que a dignidade da pessoa humana (imperativo categórico ético) pudesse fundamentar os direitos fundamentais (imperativo categórico jurídico), com a difusão de novos institutos jurídicos, mais ajustáveis aos valores morais, a exemplo dos princípios e dos conceitos jurídicos indeterminados. Essa reaproximação deontológica entre a ética e o direito fez

¹ O Plano Real deu início ao processo de estabilização da moeda ao afastar a inflação galopante, viabilizando uma atividade praticamente inusitada ao cidadão comum, qual seja, o planejamento da economia doméstica, com o conseqüente fortalecimento do mercado acionário, dos investimentos e financiamentos de longo prazo e da previdência privada, tudo sob a proteção de novas formas de securitização. Graças à abertura do mercado ao capital externo, os efeitos da globalização ecoaram mais fortemente no cenário nacional, na medida em que ela passou exigir relações laborais mais flexíveis, transações financeiras mais dinâmicas e precificação mais transparente dos bens e serviços, levando em conta todas as externalidades envolvidas na produção, inclusive os custos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

com que aos princípios fossem atribuídos normatividade e imperatividade, favorecendo os direitos fundamentais. Além da dimensão subjetiva, tradicionalmente invocada por aquele que teve seus direitos violados, a eficácia vertical dos direitos fundamentais passou a ser revestida de uma dimensão objetiva, orientando o exercício do poder.

Na via procedimental, a reaproximação entre o direito e os fatos rompeu o caráter autopoietico do subsistema jurídico para experimentar novas fontes de juridicidade. Nessa linha, Jürgen Habermas desenvolveu o procedimentalismo ético, ao fixar a relação entre a positividade do direito (faticidade) e a legitimidade por ele almejada (validade), buscando essa legitimação nos processos discursivos de criação e de aplicação do direito, com a participação do cidadão por meio dos diferentes canais de comunicação (DIAS, 2013, pp. 102). Essa reaproximação ontológica acabou ampliando a zona de intersecção entre as esferas da política e do direito, com a consequente “politização do direito”.

Como o déficit de legitimidade dos poderes representativos tem produzido sérios abalos nos pilares da democracia indireta, esporadicamente exercida pelo povo nas urnas, tornou-se necessário alterar o modo de se fazer política, no sentido mais pleno e genuíno da palavra, de maneira que todo cidadão possa participar do exercício do poder, ressignificando o conceito de democracia. Nessa conjuntura, Nina RANIERI (2013, p. 312) revela a primazia atualmente dada ao tema da *qualidade da democracia*, pautando-se nas teorias de Roberto Dahl e de Leonardo Molino para assentar a relevância dos conceitos de *responsiveness* e de *accountability*, que podem ser compreendidos, respectivamente, como a capacidade governamental de responder e de se responsabilizar pelas demandas de seus cidadãos.

Longe de se ater aos domínios da “grande política”, essa proposta de democracia participativa também se expande para o plano operacional do Estado. Dadas as dificuldades que permeiam a aplicação dos instrumentos da democracia semidireta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, Rubens BEÇAK (2013, p. 07) ressalta o papel renovador das propostas deliberativas que se infiltram pelas estruturas governamentais. E essa expansão ocorre tanto num sentido horizontal, de maneira a favorecer a participação da sociedade no processo decisório, quanto num sentido vertical, de modo a

permeiar os diversos níveis hierárquicos, através de mecanismos que estimulam o controle do poder por meios endógenos e exógenos, como os portais da transparência.

Nesse contexto, o controle externo das políticas públicas, realizado por intermédio das auditorias operacionais dos Tribunais de Contas, coloca-se, concomitantemente, a serviço do procedimentalismo e do substancialismo, na medida em que fortalece o compromisso democrático dos agentes políticos com a concretização legítima, econômica e eficiente daquelas políticas públicas que, em última instância, dão vida aos direitos fundamentais e sociais, viabilizando, individualmente, o fortalecimento da dignidade da pessoa humana e, coletivamente, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Como a longevidade da nossa Constituição vai muito além da mera previsão normativa das promessas constitucionais, ela requer a adoção de medidas concretas e, acima de tudo, factíveis, que estejam em sintonia com a realidade fática, conciliando a imperatividade deontológica do direito com as condições ontológicas do mercado e da sociedade. Trata-se de reaproximar os planos do *sollen* e do *sein* por uma nova compreensão da democracia participativa, atrelada à formulação, à implementação e ao monitoramento das políticas públicas, de modo que os cidadãos possam participar da decisão de alocação dos recursos escassos, conciliando, procedimentalmente, os imperativos do mínimo existencial e da reserva do possível, sem incorrer em soluções maniqueístas que anulam os direitos fundamentais ou que comprometem a globalidade das finanças públicas.

A ênfase dada ao controle das políticas públicas aprimora a qualidade da democracia, em termos de *accountability* e de *responsiveness*, porque direciona o exercício do poder estatal para a concretização dos direitos fundamentais e sociais, numa síntese dialética entre a previsão abstrata das decisões políticas e a concretização empírica dessas decisões nas ações político-administrativas.

² Alcançada a “juridicização da política” ou “politização do direito”, a concretização das políticas públicas com lastro constitucional deixa de ser assunto exclusivo dos poderes representativos, restrito aos domínios da “grande política”, favorecendo o ativismo judicial na implementação dos direitos fundamentais. Em contrapartida, o Poder Judiciário deve conciliar a legalidade do Estado com a economicidade exigida pelo Mercado e a legitimidade clamada pela Sociedade.³

Graças aos princípios, aos conceitos jurídicos indeterminados e às normas narrativas, o direito deixa de ser visto como um sistema autopoietico, nos moldes luhmannianos, para interagir com o entorno. Abrir-se à análise consequencialista do direito não significa render-se, cegamente, ao neoliberalismo avesso aos direitos fundamentais, mas tomar a consciência de que quaisquer decisões políticas, sejam executivas, legislativas ou judiciais, têm um impacto certo nos gastos públicos. A tônica conferida aos gastos públicos reforça a ideia de que todos os direitos fundamentais e sociais exigem prestações positivas. Tal inteligência se aplica mesmo em relação às tradicionais liberdades negativas, pois a inviolabilidade da vida privada pressupõe, por exemplo, a manutenção da ordem e da segurança pública, impondo gastos públicos com o policiamento.

Ora, se grande maioria dos direitos requer a atuação direta ou indireta do Poder Público, então é indispensável otimizar o exercício da atividade financeira do Estado, seja na arrecadação das receitas, seja na realização das despesas públicas. Como as necessidades são infinitas e os recursos são escassos, a formulação das políticas públicas deve contar com a participação democrática dos cidadãos na definição das prioridades públicas, levando em conta os valores constitucionais que informam os

² Além disso, esse foco dado ao controle das políticas públicas exerce um papel epistemológico importante no modo como os brasileiros atualmente compreendem o fenômeno jurídico, porque harmoniza a tradicional filiação à cultura jurídica europeia e a atual tendência de seguir o empirismo jurídico norte-americano, conciliando o método racionalista dos europeus ao método empírico dos anglo-saxônicos.

³ Quando um juiz analisa o pedido de prestação positiva formulada contra o governo, visando à implementação de um direito social, ele deve considerar eventual política pública, na forma de lei intermediadora, bem como a repercussão social na proteção do mínimo existencial, além da repercussão econômica na globalidade das finanças públicas, em atenção aos limites fáticos da reserva do possível.

direitos fundamentais e sociais. Além de legítimas, substancial e procedimentalmente, as políticas públicas devem ser eficientes, o que impõe um novo padrão de performance governamental e, de conseguinte, um novo padrão de controle do Estado, realçando a centralidade do direito financeiro, do controle externo e das auditorias operacionais ao fiscalizar a qualidade do gasto público.

2. O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE PERFORMATIVA DO ESTADO – DIREITO, DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO PÚBLICA.

Sob o prisma do poder político, o substancialismo e o procedimentalismo podem encontrar seu ponto comum, de superação dialética, nos novos contornos doutrinários da democracia. Com fundamento no contrato social e na vontade popular, tal como definidos por Thomas Hobbes e por Jean Jacques Rousseau, respectivamente, o conceito de democracia renasceu na modernidade ocidental sob os pilares axiológicos da liberdade e da igualdade. Mas, diferente da democracia direta ateniense, as dimensões territoriais e populacionais do Estado moderno levaram à consolidação do modelo de representação indireta, afastando a ideia do mandato imperativo, sob o argumento de que o político eleito representa os interesses da nação como um todo. Ao longo do século XIX, os conflitos sociais provocaram a expansão quantitativa da democracia formal (pelo sufrágio universal) e o avanço qualitativo da democracia material (em termos de *responsiveness* e de *accountability*).

Como visto no tópico anterior, a desconfiança do povo brasileiro com relação aos poderes representativos, em virtude dos diversos escândalos políticos, fez com que o processo de democratização transpusesse os limites da “grande política” para se infiltrar dentro do plano operacional da Administração Pública, reforçando a politização do direito ou a juridicização da política. De conseguinte, a classe dos burocratas assistiu à abertura do Estado às pressões exógenas da Sociedade Civil, por mais legitimidade democrática, e às pressões exógenas do Mercado, por mais eficiência e economicidade. Esse processo de abertura do Estado foi descrito por Claus OFFE (1984, pp. 216-233), ao abordar a

chamada “racionalidade tridimensional”, ressaltando que as ações político-administrativas devem atender, concomitantemente, à legalidade do Estado, à legitimidade clamada pela sociedade e à economicidade do Mercado.

Ao transpor os limites da legalidade formal, o Estado passou a buscar novas formas de atuação, pois vários fatores externos passaram a interferir no sucesso da ação governamental, impossibilitando a previsão certa sobre o desenrolar das decisões políticas. Como o apego da burocracia administrativa à previsibilidade e à calculabilidade tornou-se anacrônico nesse novo *dasein* histórico, a ciência organizacional abriu-se para os problemas empíricos da Administração Pública. Nessa conjuntura, o Estado começou a otimizar sua *atividade performativa*, de maneira a responder, rápida e eficientemente, às imprevisibilidades que surgem no desenrolar da ação governamental, sem abandonar, contudo, as regras formais do legalismo estatal. Para conseguir tal desenvoltura, o exercício democrático do poder socorreu a duas poderosas ferramentas, as políticas públicas e a gestão pública.

Em linhas genéricas, os dois termos podem ser definidos como o conjunto de medidas eficientes e legítimas que se destinam à consecução de certa finalidade *a priori* definida, mas a gestão pública costuma remeter aos meios, ao passo que as políticas públicas geralmente remetem aos fins definidos no plano político a partir das diretrizes constitucionais. No presente trabalho, referiu-se, genericamente, à *atividade performativa* do Estado para designar o novo modo de atuação de todo aparato estatal, colocando em evidência a legitimidade e a eficiência almejadas pelas políticas públicas e pelas técnicas de gestão pública. Com isso, torna-se possível conciliar essas duas ferramentas organizacionais que perseguem a mesma finalidade por vias diferentes, qual seja, a boa governança.

As políticas públicas são formuladas de tal forma que vinculam, procedimentalmente, determinado arranjo institucional à concretização de uma finalidade específica, tendo como substrato lógico os fundamentos, objetivos e princípios constitucionais. Dado que as políticas públicas podem buscar vários fins, extraídos do corpo constitucional, Maria Paula Dallari BUCCI (2013, p. 38) desenvolveu um conceito

amplo de política pública, nos moldes de um tipo-ideal weberiano, definindo-a como um programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados e que se destina à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinantes mediante a coordenação dos meios à disposição do Estado e da iniciativa privada.

Ao abordar o tema sob outro prisma, Carlos Ari SUNDFELD e André ROSILHO (2013, p.38) asseveram que as políticas públicas permitem uma nova compreensão do *fenômeno jurídico*, no ponto em que elas realçam a interação entre as múltiplas forças institucionais. Dois motivos são indicados pelos autores para explicar o motivo por que o direito pode, às vezes, representar um perigo para a concretização das políticas públicas. Primeiro, o mundo jurídico disputa poder com o mundo político, refletindo o fogo cruzado entre as instâncias burocráticas e políticas. Segundo, a estrutura jurídica das organizações pode comprometer a realização das políticas públicas, principalmente quando a composição dos órgãos decisórios conta com a participação de diferentes setores da sociedade.

Sem qualquer pretensão de esgotar o universo teórico das políticas públicas, esse breve recorte doutrinária teve o objetivo de mostrar que o sucesso das decisões políticas também depende de fatores extrajurídicos, pois vai muito além da simples fixação jurídica das competências, abarcando, igualmente, a gestão eficiente dos procedimentos e das forças institucionais, com a exigência de regras, arranjos e processos que possam envolver, na prática, os agentes públicos do Estado, os parceiros privados do Mercado e os cidadãos da Sociedade Civil. Vale dizer, o sucesso de uma política pública requer novas técnicas de gestão pública, mais dinâmicas e permeáveis aos atores sociais, sob pena de fracassar diante daquelas barreiras burocráticas que impediam o diálogo travado dentro e fora do aparato estatal.

Para resolver os problemas oriundos dessa burocracia hermética, a teoria da “gerência pública” foi desenvolvida com base nos governos de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher, propondo diferentes soluções para a crise de governabilidade que se instalara após a década de 1970 por causa da prestação ineficiente de serviços públicos. Essa teoria enfocava a relação de eficiência entre os insumos e os rendimentos (relação

inputs-outputs), com foco voltado para a otimização do tempo, da matéria-prima, da mão-de-obra, dos equipamentos, mediante a aplicação de ferramentas da administração privada. Na mesma época, a teoria das “escolhas públicas” buscou solucionar a crise de governança que advinha do déficit de legitimidade dos governos, enfocando a relação de eficácia entre os insumos e os resultados (relação *inputs-outcomes*), com o propósito de verificar o impacto dos produtos, dos serviços e das políticas públicas sobre os clientes, os usuários e os cidadãos.⁴

Não tardou para que essas correntes doutrinárias passassem influenciar as reformas gerenciais que foram realizadas em países como a Austrália, a Nova Zelândia e a França, ressaltando a necessidade de se flexibilizar o *modus operandi* do Estado, conforme o grau de *puissance publique* e de permeabilidade das atividades estatais às pressões do entorno. No Brasil, essas teorias gerenciais repercutiram, ainda que modestamente, no Programa Nacional de Desburocratização, lançado pelo Presidente Figueiredo em 1979, e no Programa Nacional de Desestatização, editado pelo Presidente Collor em 1990. Mas, talvez pelo reflexo doutrinário e pela força simbólica das propostas, o maior impacto ocorreu durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, levando à aprovação das Emendas Constitucionais n.º 19 e 20 de 1998.

Desde então, foram criados novos institutos jurídicos com a finalidade de reestruturar a Administração Pública sob o viés institucional e procedimental, favorecendo a abertura estatal para o Mercado, para a Sociedade e para outras esferas de governo. Nessa esteira, o Mercado passou a desempenhar várias atividades econômicas que antes estavam concentradas no setor público por conta de seu caráter estratégico (e.g. Telebrás), mas, em contrapartida, o Estado intensificou a intervenção indireta por meio da regulação e da indução, levando à criação de diversas agências reguladoras (e.g. Anatel). Na sociedade civil, o Terceiro Setor cresceu num ritmo acelerado, em virtude do fomento estatal à prestação dos serviços públicos não-exclusivos pelas entidades juridicamente

⁴ BOZEMAN, Barry. Dos conceptos de gestión pública. In: ____, *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 37 – 42.

qualificadas como organização social ou como organização da sociedade civil de interesse público. Na esfera pública, os entes federados uniram-se na implementação de seus objetivos comuns, explicando a criação dos consórcios públicos, em benefício do federalismo de cooperação.

Essas reformas institucionais tornaram os subsistemas sociais mais permeáveis uns aos outros, exigindo o desenvolvimento de novos procedimentos de atuação interna e de interação dialógica. Nesse sentido, a Lei de Processo Administrativo representou um grande avanço por ter uniformizado o trâmite dos procedimentos federais, conferindo um grau mínimo de previsibilidade à atuação interna. Para se adequar à eficiência, à economicidade e à agilidade do Mercado, o Estado precisou complementar as normas gerais de licitação e de contratação pública com outros regimes mais dinâmicos, levando, por exemplo, à inversão das fases no pregão, às parcerias público-privadas e ao regime diferenciado de contratações públicas. Noutra vertente, para se ajustar à legitimidade, à moralidade e à transparência, exigidas pela Sociedade, foram editadas a Lei da Transparência e a Lei de Acesso às Informações, com a consequente difusão de poderosas ferramentas de controle social do Poder Público, como os portais da transparência e os serviços de informação ao cidadão.

Todas essas transformações institucionais e procedimentais resultaram na criação de novas técnicas de gestão pública, que vem sendo utilizadas na formulação, na implementação e no monitoramento de várias políticas públicas, em áreas essenciais como saúde, mobilidade urbana, saneamento básico, resíduos sólidos, etc. Na saúde, os contratos de gestão e os termos de parceria abriram novas possibilidades para o desenvolvimento das respectivas políticas públicas, conduzindo ao gerenciamento de hospitais e unidades de saúde por OS e OSCIP, mediante a aprovação de planos de trabalho que permitem a avaliação do desempenho em termos quantitativos e qualitativos. No transporte público, as parcerias público-privadas têm viabilizado a injeção de capital privado em obras faraônicas, como demonstra a expansão do sistema metroviário na cidade de São Paulo. Por fim, os consórcios públicos têm permitido a reunião de pequenos Municípios, que, isoladamente, não poderiam atender as diretrizes da política nacional de

saneamento básico e de resíduos sólidos.

Definidos os meios e os fins, com a criação dessas novas ferramentas gerenciais e com a regulamentação de várias políticas públicas, a *atividade performativa* do Estado desenvolve a capacidade institucional e procedimental de melhor responder às pressões deontológicas da moral e às pressões ontológicas do entorno social. Nesse processo de abertura sistêmica do Estado e do direito, a lógica da democracia participativa pode conciliar, procedimentalmente, as exigências do *sollen* e do *sein*, pois a formulação das políticas públicas passa a resultar de uma cooperação dialógica entre os diferentes subsistemas sociais, com a observância da legalidade imposta pelo Estado, da economicidade exigida pelo Mercado e da legitimidade clamada pela Sociedade Civil, socorrendo-se àquelas técnicas de gestão públicas que são mais adequadas para as finalidades eleitas.

No plano operacional, a *atividade performativa* do Estado funciona de tal modo que as políticas públicas e as técnicas de gestão pública encontram seu ponto de convergência no controle material de resultados, na medida em que ele demonstra, procedimentalmente, o grau de coesão entre os meios e os fins, refletindo, substancialmente, a qualidade da democracia em termos de *accountability* e de *responsiveness*. Afinal, o controle material de resultados revela o comprometimento dos agentes políticos na promoção factível dos direitos fundamentais, complementando, assim, o controle formal dos meios disponíveis.

3. A EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE CONTROLE – CONTROLE DE RESULTADOS E ATIVIDADE PERFORMATIVA DO ESTADO.

As novas configurações do Estado Democrático de Direito exigiram novos instrumentos para o exercício do poder, mais legítimos e eficientes, a ressaltar a sua atividade performativa por intermédio das políticas públicas e das técnicas de gestão pública, com reflexo imediato nas formas de controle. Isto porque toda forma de controle é imbuída de valor subjacente que orienta seu exercício. De acordo com Odete MEDAUAR

(2014, p. 32), a palavra controle surgiu na França para designar um *juízo de conformidade* (*contre-rôle*), contrapondo o objeto controlado a certo parâmetro de conferência. Nessa esteira, a autora conceitua o controle da Administração Pública como “a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formulado”.

Com o tempo, a noção de controle adquiriu uma enorme elasticidade, de maneira a abrigar diferentes significados, podendo assumir o sentido de dominação, direção, limitação, vigilância, verificação, monitoramento e registro. Essa multiplicidade semântica demonstra que o cânone de controle varia conforme o respectivo *dasein histórico*. Logo, para cada tipo de sociedade, de direito e de Estado, existe um modelo de controle mais ajustável, o que não excluiu outras formas de controle igualmente válidas. No auge da modernidade ocidental, por exemplo, o Estado de Direito buscava legitimar-se numa concepção hermética de legalidade, cujas balizas doutrinárias poderiam ser encontradas na escola da exegese e no positivismo jurídico. Consolidou-se, naquele período, um conceito hermético de controle que avançou pelos domínios do direito administrativo.

No direito administrativo francês, o estudo cada vez mais analítico dos elementos do ato administrativo comprova o quanto esse tipo de controle formal ainda é importante para a doutrina. Apesar da catalogação das ilegalidades externa e interna, esse controle formal não foi suficiente para monitorar o espaço de discricionariedade de que dispõe o administrador público. Para resolver essa lacuna, René CHAPUS (2001, 1055-1085) observa que a doutrina e a jurisprudência desenvolveram, paulatinamente, o controle dos atos discricionários, até chegar ao ponto de repudiar as medidas desproporcionais no exercício do poder de polícia e do poder disciplinar (*Arrêt Vinolay 1978*). De acordo com o jurista francês, graças à proporcionalidade, o poder discricionário deixou de ser uma “questão de oportunidade”, como era visto no século XIX, para se tornar uma “questão de legalidade”.

Dessa forma, o direito administrativo francês teve valiosa contribuição na catalogação dos vícios do ato administrativo, operando através de silogismos jurídicos que reforçavam o *império da lei* e o controle formal. Ocorre que esse *modus operandi*

conduziu a um tipo de legalismo hermético que se desprende da realidade, legitimando qualquer conduta estatal, desde que ela pudesse ser subsumida a um preceito normativo. Como a lógica interna do positivismo e a coerência externa do processo legislativo não foram suficientes para impedir as barbáries fascistas, difundiu-se a ideia de crise da legalidade após a Segunda Guerra Mundial, com a promoção da virada kantiana (BAPTISTA, 2003, p. 125). Para agravar, essa crise da legalidade foi acompanhada pelas demandas de boa governança e de governabilidade, estimulando a abertura do Estado às pressões do Mercado e da Sociedade.

Para se ajustar à complexidade e à dinamicidade dos novos tempos, a Administração Pública precisou diversificar suas ações, englobando as atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar. De conseguinte, novos cânones de controle foram desenvolvidos, com o objetivo de medir o desempenho da atividade performativa do Estado e de corrigir os desvios apurados. Nesse contexto, as definições clássicas de controle que atrelavam o controle ao juízo de conformidade meramente formal passaram a ser criticadas, em razão da existência de normas imperfeitas que não trazem uma sanção ou medida correspondente. Em contrapartida, colocou-se em evidência o procedimento de controle, por ser mais ajustável aos novos contornos da democracia participativa e do controle material de resultados.

Segundo Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (2006, p. 67), o controle de resultados complementa o controle de juridicidade e o controle de legitimidade, contribuindo para resolver o problema da irresponsabilidade político-administrativa na formulação e na execução das políticas públicas. Para o autor, essa “luta contra as imunidades do poder” desdobra-se em duas frentes. No controle dos meios (legalidade formal), elementos do ato administrativo servem para controlar a manifestação da vontade pública, apesar de ainda existirem três grandes barreiras – o ato político, o ato discricionário e o ato normativo. No controle dos resultados (legalidade substantiva), a eficiência estimula o dever de resposta adequada do gestor às demandas do cidadão (*reponsiveness*), com a ampliação do controle finalístico das políticas públicas, garantindo a participação da comunidade aberta, em benefício da democracia deliberativa.

Numa crítica ao controle meramente formal, Floriano de Azevedo MARQUES NETO (2009, pp. 195-226) aponta o excesso de regras e de procedimentos no modelo brasileiro, pois o controle tende a ser visto como um fim em si mesmo, implicando a expansão dos mecanismos de auditoria, com a atuação concomitante de várias instâncias fiscalizatórias, a exemplo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União. Essa autonomização do controle causaria vários problemas, dentre eles, a primazia do controle formal sobre o controle de resultados, a multiplicidade de instâncias com orientações contraditórias, a captura das políticas públicas pelo controlador, a apropriação corporativa da pauta de controle e o deslocamento da discricionariedade, pois o controle prévio substituiria a decisão do administrador público pela opção discricionária do controlador, muitas vezes apresentada sob a roupagem da expertise técnica, apesar do déficit democrático.

A partir desse resgate doutrinário é possível notar que o controle formal de legalidade costuma ser confrontado com o controle material de resultados, tendo como pano de fundo a dicotomia teórica entre o modelo burocrático e as propostas gerenciais. No mundo real, as formas de controle são múltiplas e variáveis, porque elas se ajustam às peculiaridades de cada situação. No direito norte-americano, Jerry L. MARSHAW (2006, p. 119) abordou o desenho institucional dos sistemas de *accountability*, considerando seis pontos específicos: o controlador, o controlado, o objeto, o processo, os parâmetros e os efeitos do controle. Depois de conjugar esses seis pontos, o autor identificou três modelos de controle, que estão vinculados ao Estado, ao Mercado e à Sociedade Civil. Em sua visão, todos os regimes de controle têm suas forças e suas fraquezas institucionais, mas seria possível ajustá-los da maneira mais favorável à promoção da *accountability*.

Diante desse leque de possibilidades fáticas, a doutrina tem elaborado várias tipologias e classificações de controle, referindo-se ao objeto (controle de legalidade ou de mérito), ao fundamento (controle hierárquico ou finalístico), ao órgão (controle interno ou externo), ao momento (controle preventivo, concomitante ou posterior) e à iniciativa (controle de ofício, a pedido ou obrigatório). Sob o viés objetivo, o controle prévio, concomitante ou posterior pode tomar como referência os critérios de legalidade

(formalidade) ou de finalidade (rendimentos economicamente eficientes ou resultados legitimamente eficazes), decorrendo de uma relação hierárquica (controle interno), de uma relação institucional (controle externo) ou de uma relação contratual (fiscalização no contrato administrativo).

Sob o prisma subjetivo, o Poder Executivo tem usado as novas técnicas de gestão pública para substituir a estrutura piramidal da burocracia pela Administração Policêntrica, minimizando o controle hierárquico, realizado por meio das auditorias e das correições, em benefício do controle tutelar, realizado mediante a supervisão das agências e estatais. Dentre as funções mais relevantes, o Poder Legislativo realiza o controle externo com o apoio dos Tribunais de Contas e julga as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, além de sustar os atos exorbitantes. Por fim, o controle realizado pelo Poder Judiciário não exige o esgotamento da via administrativa, mas não pode ser promovido de ofício, valendo ressaltar o atual avanço da sindicabilidade judicial dos atos discricionários a partir da teoria dos motivos determinantes e da teoria do desvio de poder.

Com fundamento no sistema de freios e contrapesos, cada um dos três Poderes tem uma gama de institutos à sua disposição para realizar o controle das ações político-administrativas. Tradicionalmente, os Poderes usavam, com mais frequência, o controle formal de legalidade, cabendo o controle prévio ao Poder Legislativo, o controle concomitante ao Poder Executivo e o controle posterior ao Poder Judiciário, numa classificação doutrinária que sucumbe à aplicação prática. Nada obstante a abertura sistêmica do Estado ao Mercado e à Sociedade tem reforçado o interesse dos três Poderes pelo controle material de resultados. E isso não se restringe ao controle da Administração Pública pelo próprio Poder Executivo, o que acaba por interferir na própria lógica de funcionamento da tripartição dos Poderes.

No âmbito do Poder Legislativo, o controle material de resultados tem levado à instauração de comissões parlamentares de inquérito, com o objetivo de apurar o desempenho de certas políticas públicas. Esse foi o caso da “CPI dos Presídios”, lançada pela Câmara dos Deputados em 2007 para investigar a realidade do sistema carcerário

brasileiro.⁵ Mas é no âmbito do Poder Judiciário que o controle material de resultados tem causado mais discussões e repercussões doutrinárias, quicá em virtude de sua incursão jurisdicional nos domínios da “grande política”. Avulta, então, a questão relativa ao controle judicial das políticas públicas, levando ao confronto retórico entre os promotores do mínimo existencial e os defensores da reserva do possível, com reflexo na qualidade do gasto público.

4. AS DISCUSSÕES EM TORNO DO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ENTRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL.

Quando o legalismo hermético ainda confinava o Estado de Direito em torno da rígida Separação dos Poderes, a escolha das prioridades públicas cabia, de forma prioritária, aos Poderes representativos, levando em conta os fins definidos pelo Legislativo e os meios fixados pelo Executivo. Dada a suposta completude do direito liberal, o juiz podia ordenar a execução daquelas políticas públicas que estavam previstas na lei, num cálculo subsuntivo que ignorava os reflexos da decisão para além dos limites do processo. Como visto acima, essa conjuntura foi alterada drasticamente com abertura do Estado e do direito às pressões deontológicas da moral (dignidade da pessoa humana) e às pressões ontológicas do Mercado e da Sociedade (na forma da economicidade e da legitimidade). Isto porque tal abertura implicou a positivação dos direitos sociais, cuja efetividade depende de prestações positivas, deslocando, assim, o problema da omissão legislativa e executiva para o Poder Judiciário.

⁵De acordo com a CPI, os presos vivem numa realidade cruel, onde são tratados como “lixo humano”. Quanto às condições do cárcere, a CPI relatou que a maioria dos presídios inspecionados não tem acesso a água, nem a saneamento básico, “com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, com a proliferação de roedores e insetos, sendo o ambiente envolto por um cheiro insuportável”. Quanto às condições de higiene e saúde, as denúncias de cabelos, baratas e objetos estranhos misturados na comida eram recorrentes, isso sem falar na assistência médica deficitária (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *CPI Sistema Carcerário*, 2009.

Disponível: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 15.mai.2017. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 25.abr.2017).

Nesses novos horizontes, a efetividade dos direitos fundamentais e sociais tem instigado o controle judicial das ações estatais comissivas e omissivas, principalmente em questões prioritárias, como a saúde e a educação. É nesse contexto que tem avançado, ultimamente, o ativismo judicial no controle das políticas públicas, visando à implementação dos direitos fundamentais e sociais. Graças à “juridicização da política”, a concretização daquelas políticas públicas com lastro constitucional deixa de ser assunto exclusivo dos poderes representativos. Para legitimar a intervenção judicial nas “questões políticas”, as decisões do Supremo Tribunal Federal costumam afastar, discursivamente, os dois maiores obstáculos que se lhe apresentam, quais sejam, o déficit democrático do Poder Judiciário e os limites decorrentes da Separação dos Poderes.

Quanto à Separação dos Poderes, argumenta-se que a atuação judicial se impõe nesses casos em decorrência da inércia dos demais poderes. No tocante ao déficit democrático, defende-se que o Poder Judiciário tem a missão constitucional de promover os direitos sociais, com a finalidade de garantir condições mínimas de existência, sem as quais seria impossível desenvolver uma verdadeira democracia. Sob o prisma da democracia formal, o ativismo judicial reforça a racionalidade comunicativa habermasiana, pois o processo pode servir como canal de participação daqueles grupos sociais excluídos das decisões políticas. Sob a perspectiva da democracia material, o ativismo judicial favorece a concretização dos valores constitucionais, além de estimular a igualdade aristotélica, corrigindo os excessos dos demais poderes por meio de seu poder contra majoritário.

É possível afirmar que o ativismo judicial conquistou expressivo apoio da população brasileira por ter promovido aqueles direitos sociais que beneficiam um grande número de cidadãos, em favor do princípio democrático da maioria. Mas, recentemente, a intervenção do Judiciário nos domínios do sistema penitenciário comprovou que a legitimidade do ativismo judicial pode persistir mesmo quando ocorre a defesa daquelas camadas sociais que costumam ser menosprezadas pela maioria dos cidadãos, a exemplo da população carcerária. No Recurso Extraordinário n. 592.581/RS, por exemplo, o STF frisou que as condições desumanas do cárcere implicam a violação de normas

constitucionais, supralegais e infralegais, autorizando o Poder Judiciário a exercer seu poder contra majoritário no sentido de dar concretude aos direitos fundamentais dos presos, com a possibilidade de se ordenar, judicialmente, a realização de obras nos presídios federais e estaduais, independente de reserva do possível.⁶

Em outro caso, ao apreciar a medida cautelar referente à ADPF n. 347/DF, a Corte assentou que a situação deplorável do sistema prisional brasileiro configura “estado de coisas inconstitucional”, permitindo ao Poder Judiciário interferir nas políticas públicas e nas escolhas orçamentárias como meio de estancar a forte violação dos direitos fundamentais e a inobservância do mínimo existencial.⁷ Da leitura desses precedentes, constata-se que o ativismo judicial geralmente conduz ao confronto subjacente entre o “mínimo existencial” e a “cláusula da reserva do possível”. Esses dois postulados hermenêuticos orientam o controle judicial das políticas públicas e assim se qualificam porque seus contornos fáticos somente podem ser definidos no caso concreto, conforme os padrões socioeconômicos vigentes e as necessidades de cada pessoa, o que impede a formulação apriorística de um rol taxativo.

Por um lado, o “mínimo existencial” consiste num imperativo deontológico que está assentado sobre a dignidade da pessoa humana, de maneira a consagrar a obrigação estatal de entregar prestações positivas em favor do mínimo fisiológico e do mínimo sociocultural (e.g. educação básica), confundindo-se com o núcleo axiológico de muitos direitos fundamentais sociais. Por outro lado, a “reserva do possível” consiste num imperativo ontológico que condiciona a entrega dessas prestações positivas à observância de requisitos fáticos e jurídicos, decorrendo do julgado alemão que restringiu a admissão de novos alunos no curso de Medicina, sob o argumento de que as universidades já operavam com a capacidade máxima de estudantes.

Ao analisar a “cláusula da reserva do possível”, José Reinaldo de Lima LOPES (2013, pp. 155-173) socorre-se a três institutos jurídicos. Sob a perspectiva *questão política*, o juiz não pode rever as prioridades fixadas no orçamento pelos Poderes

⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Pleno, RE n. 592.581/RS, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, j.13.08.2015.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADPF-MC 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, *dje*. 19.02.2016.

Legislativo e Executivo, como decorrência lógica da separação dos Poderes. Sob o prisma da *obrigação impossível*, a impossibilidade econômica decorre da escassez de recursos, ao passo que a impossibilidade jurídica deriva da proibição de alterar o orçamento fora das hipóteses constitucionais de contingenciamento e remanejamento. Sob a ótica da *cláusula potestativa*, não seria possível pleitear uma prestação positiva sem considerar as limitações do Estado na universalização das prestações positivas, assim como não seria válido o socorro retórico à reserva do possível para escusar o Poder Público de suas obrigações constitucionais.

Em outro artigo sobre o tema, Ricardo Lobo TORRES (2013, pp. 75-76) assevera que o “mínimo existencial” somente implica a obrigação estatal de entregar prestações positivas no tocante aos direitos sociais fundamentais, pois os demais direitos sociais estão condicionados à “reserva do possível”, dependendo da formulação legal da política pública, da lei orçamentária e do empenho das despesas. Segundo o autor, a insistência do Poder Judiciário em adjudicar bens públicos individualizados (e.g. concessão judicial de medicamentos), ao invés de ordenar a implementação da política pública existente, tem levado à predação da renda pública pelas elites. Em suas palavras, “a abertura de créditos adicionais cabe aos poderes políticos (Administração e Legislativo), e não ao Judiciário, que apenas reconhece a intangibilidade do mínimo existencial e determina aos demais poderes a prática de atos orçamentários cabíveis.

A advertência do autor demonstra que o ativismo judicial deve ser promovido de forma ponderada, respeitando as balizas hermenêuticas do mínimo existencial e da reserva do possível, com suas limitações fáticas e jurídicas. É indiscutível que muitos direitos sociais e fundamentais têm uma superioridade moral em relação a outras normas constitucionais de caráter procedimental ou organizacional. Contudo, essa superioridade moral não permite ao Poder Judiciário anular o núcleo axiológico de outras normas constitucionais, procedimentais e substanciais, sob pena de fragilizar o funcionamento e a dinamicidade do sistema jurídico, pois o somatório de várias decisões singularmente justas pode ser avesso à justiça coletiva.

Em defesa do ativismo judicial, seria possível argumentar que a concessão judicial

da tutela pleiteada numa ação individual dificilmente afetaria a globalidade das contas públicas, pois o custo de um medicamento raro, de uma vaga na creche ou de um benefício assistencial representa uma fração ínfima do orçamento fixado na casa dos milhões ou bilhões de reais. Além disso, o somatório de milhares de decisões semelhantes também não prejudicaria a globalidade das contas públicas, uma vez que o orçamento público pode ser compreendido como um sistema de vasos comunicantes, de modo que seria factível deslocar a receita pública de uma finalidade para outra, sendo mais importante resguardar, materialmente, o núcleo axiológico dos direitos fundamentais do que observar os procedimentos formais de transposição, remanejamento e transferência das dotações orçamentárias.

Nada obstante, o deslocamento informal das receitas públicas coloca em xeque o planejamento da atividade performativa do Estado, com prejuízo à eficiência que se espera das políticas públicas. Por isso, a tutela judicial dos direitos fundamentais e sociais não pode violar as normas constitucionais relacionadas às finanças públicas, sob pena de prejudicar, indiretamente, a implementação de outras políticas públicas que são suportadas pela atividade financeira do Estado. Para evitar esse tipo de desajuste, cognição judicial tem sido convidada a transpor os limites do processo para considerar a perspectiva consequencialista. No âmbito do direito à saúde, por exemplo, Ricardo Seibel de Freitas LIMA (2013, pp. 237-253) afirma que o juiz deveria dar prioridade para os postulantes carentes, para os tratamentos realizados nos hospitais brasileiros e para os medicamentos genéricos, observando os Protocolos Clínicos do SUS, de modo a evitar os tratamentos aventureiros e os laudos tendenciosos de médicos particulares.

O problema é que essa guinada epistemológica na atividade jurisdicional esbarra nos arranjos institucionais que conformam o funcionamento do Poder Judiciário e que dificultam o desenvolvimento de uma visão global, dinâmica e prospectiva. Nessa esteira, o ativismo judicial tem sido criticado por realizar a *microjustiça* num ambiente macroestrutural, pois as decisões judiciais podem conduzir a escolhas individuais racionais, com resultado coletivo irracional, considerando que o juiz nem sempre tem condições de avaliar a atuação estatal globalmente. A preocupação com os reflexos

extraprocessuais da decisão judicial tem sido bastante ressaltada pela doutrina norte-americana que ficou conhecida como *Law and Economics*. Essa corrente doutrinária defende que a justiça deveria levar em conta os custos dos direitos e as consequências de cada decisão judicial no entorno social.

Numa ótica consequencialista, Arthur Sanchez BALDIN (2013, pp. 12-57) defende a análise institucional comparada, propondo a observância das forças e das fraquezas de cada instituição na concretização das políticas públicas. Atenta às forças e às fraquezas do Poder Judiciário, Ana Paula Barcellos classificou os tipos de controle judicial das políticas públicas em dois grupos. No primeiro, o controle recai sobre o conteúdo da política pública, em atenção às metas consideradas juridicamente obrigatórias, autorizando, por isso, a maior “invasão” do Judiciário nos demais Poderes, com a prevalência do controle abstrato das metas e das prioridades sobre o controle concreto do resultado esperado. No segundo grupo estão incluídos três tipos de controle que incidem sobre a execução das políticas públicas, quais sejam, o controle da quantidade de recursos públicos, o controle do atingimento das metas e o controle da eficiência na aplicação das verbas, valendo-se das ações coletivas.

Essa classificação confirma a importância do Poder Judiciário no controle abstrato das políticas públicas, mas também indica que o seu *modus operandi* nem sempre será o mais adequado para o controle material de resultados. Daí porque se mostra válido o socorro à análise institucional comparada, cotejando as forças e as fraquezas institucionais do Poder Judiciário com os atributos de outras instituições que também tem a missão constitucional de controlar a eficiência das políticas públicas. Neste ponto, os Tribunais de Contas despontam como um importante aliado das políticas públicas, pois suas forças institucionais estão orientadas para a fiscalização operacional da atividade performativa do Estado. Contudo, antes de abordar as forças institucionais dos Tribunais de Contas, é necessário examinar, em breves linhas, os contornos subjetivos e objetivos do Sistema Brasileiro de Controle Externo, pois é dentro desse sistema que se desenvolve a atividade fiscalizatória do Estado.

5. OS CONTORNOS SUBJETIVOS E OBJETIVOS DO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE EXTERNO – O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Quando se pensa no controle externo, logo vem à tona um cenário muito distante da maioria dos cidadãos e dos operadores do direito, remetendo ao formalismo tão prestigiado pelos Tribunais de Contas, com seus procedimentos específicos e com suas decisões técnicas que mesclam o direito à contabilidade pública e às questões políticas. Tradicionalmente, os Tribunais de Contas são definidos como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, no exercício do controle externo, tal como apregoa o artigo 70 da Constituição Federal de 1988. Essa definição revela uma dimensão subjetiva do controle externo que está assentada sobre a lógica tradicional da Separação dos Poderes, na medida em que demonstra a centralidade do Poder Legislativo no controle formal de legalidade e no controle político de finalidade, servindo os achados de auditoria para balizar a avaliação parlamentar.

Entretanto, com a abertura do Estado às pressões do Mercado e da Sociedade, sua atividade performativa voltou-se para a eficiência e para a legitimidade das políticas públicas, ressaltando o controle material de resultados. Nessa conjuntura, os Tribunais de Contas desenvolveram uma dimensão objetiva que favorece o avanço da democracia, em termos de *accountability* e *responsiveness*, pois os achados de auditoria se transformaram numa poderosa ferramenta que está disponível ao administrador público, servindo de subsídio para o planejamento da atividade performativa do Estado. É neste sentido que as forças institucionais dos Tribunais de Contas se colocam a serviço do controle externo das políticas públicas, transpondo os limites da Separação dos Poderes para se converter, na prática, num órgão auxiliar de todo o aparato estatal, de maneira a conciliar as dimensões subjetiva e objetiva.

Considerando esse processo de mutação institucional, o Sistema Brasileiro de Controle Externo pode ser examinado de acordo com essas duas dimensões. Por um lado, a dimensão subjetiva converge para os sujeitos ativos e para os sujeitos passivos do controle externo, com a distinção entre as diferentes instituições fiscalizadoras e com a

definição do rol de jurisdicionados, separando os jurisdicionados diretos e indiretos. De outro lado, a dimensão objetiva aflui para o objeto controlado (e.g. subvenções, renúncia de receita, bens e valores públicos, atos admissionais), para os instrumentos de controle (e.g. inspeções, auditorias, determinações, sustações, multas), para os cânones de avaliação (e.g. princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade) e para as formas de controle externo (e.g. fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial).

Sob o *prisma subjetivo*, o Sistema Brasileiro de Controle Externo comporta um rol de sujeitos ativos e passivos, considerando aqueles que realizam a atividade de controle e aqueles que a ele se submetem. Dentre as instituições fiscalizadoras, apenas exercem o controle externo o Poder Legislativo, nas três esferas de governo, e os Tribunais de Contas. Por sua vez, os sujeitos passivos do controle externo podem ser separados em dois grupos distintos. No grupo dos jurisdicionados diretos, o controle externo recai sobre os responsáveis pelos órgãos da Administração Pública Direta, pelas autarquias e pelas fundações públicas de direito público, estendendo-se, recentemente, às empresas estatais, nos termos do artigo 85 da Lei 13.303/2016. No grupo dos jurisdicionados indiretos, a força normativa que decorre do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal amplia, subjetivamente, o rol dos sujeitos passivos, para além das hipóteses taxativas do artigo 71 da *Lex Mater*. Vigora, assim, uma cláusula de abertura que estende o controle externo para todo aquele que, eventualmente, utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro ou bens públicos também prestará contas, independentemente de se tratar de pessoa física ou de pessoa jurídica, seja de direito público ou de direito privado.

Sob o *prisma objetivo*, o controle externo reúne aqueles meios previstos nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, que materializam a Jurisdição de Contas. Para viabilizar o controle externo desses objetos, os Tribunais de Contas se valem de uma série de instrumentos fiscalizatórios, como as auditorias (verificam a conformidade dos atos com o planejamento estatal) e as inspeções (esclarecem as informações faltantes). A partir do exercício dessa competência fiscalizatória, são elaborados os relatórios de fiscalização, que se submetem ao crivo do contraditório e da ampla defesa. Verificada a existência de

ilegalidade, o Tribunal de Contas pode fixar prazo para que a Administração Pública adote as providências necessárias à correção das falhas apontadas, sob pena de sustar a execução do ato impugnado, cabendo ao Poder Legislativo sustar a execução dos contratos.

Em suas decisões, os Tribunais de Contas devem seguir os critérios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Há diferentes interpretações para cada um desses três termos, mas, na presente abordagem, adota-se aquela que mais se aproxima do processo de abertura do Estado às pressões da Sociedade e do Mercado. Atualmente, o princípio da legalidade não se restringe ao legalismo de outrora, pois engloba a juridicidade no sentido amplo, reconhecendo a normatividade substancial que decorre dos princípios constitucionais, de modo a favorecer a reaproximação entre a ética e o direito (Acórdão n.º 1877/2005, Plenário, TCU). Por sua vez, o princípio da economicidade impõe o comprometimento do Estado na busca por rendimentos eficientes e por resultados eficazes, viabilizando a análise econômica do direito. Por fim, o princípio da legitimidade serve, num prisma weberiano, como contraponto à ação racional do Estado voltada aos meios legais ou aos fins econômicos, estimulando o avanço da democracia nos procedimentos e nas decisões públicas.

Quanto às formas ou às dimensões de fiscalização, o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 consagrou a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, pautando-se nos princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. A fiscalização contábil verifica a regularidade e a veracidade dos registros contábeis, a partir da escrituração analítica e sintética, revelando, instrumentalmente, o gerenciamento e a tomada de decisões. A fiscalização financeira compreende a análise dinâmica e temporalmente diluída do fluxo de caixa, com a avaliação dos ativos e passivos, sem desconsiderar os resultados financeiros dos exercícios anteriores, apurando, assim, o cronograma de execução mensal de desembolso, o cumprimento das metas fiscais e de contingenciamento, a observância dos limites de despesa com pessoal, a disponibilidade de caixa, a dívida flutuante e os investimentos.

A fiscalização orçamentária verifica a execução daqueles programas, projetos e atividades que foram previstos na tríade orçamentária, vale dizer, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com o exame dos créditos adicionais, remanejamentos, transposições e transferências de dotações orçamentárias. A fiscalização patrimonial converge para os bens móveis (almoxarifado) e os bens imóveis (conservação), com o controle dos tombamentos, dos inventários e da codificação dos bens patrimoniais, lembrando que à Administração Pública é vedado aplicar a receita de capital decorrente da alienação de bens e direitos no financiamento de despesas correntes. Por fim, a fiscalização operacional avalia a eficiência dos recursos humanos, materiais e financeiros, qualificando-se com uma importante ferramenta para o controle externo das políticas públicas.

6. AS POTENCIALIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Demonstrados os contornos subjetivos e objetivos do controle externo, fica evidente que os Tribunais de Contas podem se transformar num importante aliado na implementação dos direitos fundamentais e sociais. Não se pode olvidar que a concretização desses direitos exige a formulação de políticas públicas e a consequente realização de despesas pelo Poder Público, reforçando o quanto as finanças públicas estão imbricadas à tutela dos direitos fundamentais. Nessa esteira, Daniela Zago Gonçalves CUNDA (2011, pp. 111-147) assevera que os Tribunais de Contas podem promover o mínimo existencial, ao otimizar a aplicação dos recursos orçamentários com base no princípio da eficiência, contornado, assim, a escassez de recursos. Consoante a autora, os Tribunais de Contas deveriam disponibilizar os dados colhidos nas auditorias para o Poder Judiciário, o que permitiria a análise do gerenciamento dos recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas, num cotejo entre a microjustiça e a macrojustiça.

Dada a falta de representatividade de seus membros, tanto o Poder Judiciário, quanto os Tribunais de Contas são criticados por realizarem o controle das políticas públicas, pois as decisões políticas caberiam apenas aos poderes representativos, do que decorreria o caráter antidemocrático do controle. Apesar da crítica, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais autoriza o controle material das políticas públicas pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas. Em artigo sobre o tema, Rholden Botelho de QUEIRÓZ (2009, pp. 63-83) aponta duas diferenças institucionais que favorecem o controle realizado pelos Tribunais de Contas. A primeira é que a sua atuação teria um potencial invasivo de menor alcance, porque não lhe compete reconhecer o direito subjetivo lesado, nem conceder o bem da vida pretendido, afastando as limitações oriundas da reserva do possível. A segunda é que os Tribunais de Contas teriam uma visão geral da atividade performativa do Estado, o que facilitaria a análise das carências sociais.

De acordo com José Ribamar Caldas FURTADO (2014, pp. 541-558), o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, ao passo que o sistema do controle externo vai muito além, podendo apreciar o mérito do ato administrativo, sem qualquer afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Isto porque o Poder Legislativo teria a missão constitucional de realizar o controle externo sob o prisma da legalidade, da legitimidade e da economicidade, contando com o auxílio do Tribunal de Contas. E, nessa empreitada, a fiscalização operacional teria um papel fundamental, por ser uma moderna ferramenta de controle da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas. O autor também frisa que, diferentes das auditorias de conformidade, as auditorias operacionais estão voltadas para a avaliação do desempenho das ações governamentais, para a qualidade do gasto público e para a efetividade das políticas públicas.

Nessa conjuntura, o controle externo das políticas públicas exigiu o desenvolvimento de novos métodos de auditoria e de fiscalização. Em artigo sobre o tema, Ronaldo CHADID (2014, pp. 20-45) observa a gradativa ampliação do processo fiscalizatório, pois a auditoria de conformidade passou a ser complementada pela auditoria operacional, também conhecida como auditoria de performance ou auditoria de

desempenho. No mesmo sentido, José Ricardo Parreira de CASTRO (2015, pp. 76-83) afirma que as auditorias operacionais são mais dinâmicas que as tradicionais auditorias de conformidade, pois elas se ajustam às peculiaridades de cada situação, cindindo-se nas auditorias de desempenho operacional e nas avaliações de programas. Em sua visão, as auditorias operacionais permitem ao gestor público corrigir rumo daqueles programas que não estejam produzindo os resultados esperados, o que pode representar um ganho de eficiência na implementação das políticas públicas.

Atento à evolução do controle externo, Hamilton Antônio COELHO (2010, pp. 66/74) afirma ser necessário priorizar aqueles métodos de fiscalização que mais se ajustam às novas formas de auditoria. Enquanto o controle formal de legalidade usava a auditoria como método predominante de fiscalização, a auditoria de desempenho geralmente utiliza a inspeção para avaliar a economicidade na produção dos bens e serviços, sendo a avaliação dos programas realizada através de pesquisas que indicam a legitimidade das ações governamentais na resolução dos problemas coletivos. Nesse sentido, as auditorias de desempenho e as avaliações de programas foram desenvolvidas com base nas teorias da gestão pública com o objetivo de promover a economia, a eficiência e a efetividade. Segundo o autor, as auditorias de desempenho fortalecem a *accountability*, porque os resultados da ação governamental passam a prevalecer sobre as regras formais de funcionamento.

Precursor desses métodos de auditoria e de fiscalização, o Tribunal de Contas da União passou a aplicar a auditoria operacional desde meados da década de 1990, como resposta às demandas da sociedade, servindo como instrumento adequado para analisar o planejamento, a economicidade e o resultado das políticas públicas. De acordo com o TCU, a auditoria de natureza operacional (ANOp) é o processo de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre as características, os processos e os resultados de certo programa, atividade ou organização, conduzindo à avaliação do desempenho.⁸ No Brasil, esse pioneirismo do TCU foi impulsionado pelas normas internacionais das

⁸ Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/controlado-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>>. Último acesso: 15.08.2017.

Entidade Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que são divulgadas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), com vistas à realização de auditorias independentes e eficazes.

As normas profissionais da INTOSAI têm quatro níveis. O nível 1 define os princípios fundamentais das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI 1 – Declaração de Lima), ao passo que o nível 2 fixa os requisitos imprescindíveis para o funcionamento das entidades fiscalizadoras, como independência, transparência, ética e controle de qualidade (ISSAI 40). O nível 3 define os princípios fundamentais de auditoria (ISSAI 100 a 400), cabendo ao nível 4 detalhar os procedimentos de auditoria (ISSAI 3000 a 4000). Os princípios fundamentais das auditorias operacionais estão previstos na ISSAI 300, que define a auditoria operacional como exame independente, objetivo e confiável que analisa os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades e organizações do governo de acordo com a economicidade, eficiência e efetividade, fornecendo informações, análises e recomendações para seu aperfeiçoamento.⁹

Com relação ao marco referencial, a ISSAI 300 estabelece que o principal objetivo da auditoria operacional é promover a governança econômica, efetiva e eficaz, mediante a análise das decisões tomadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, focando as áreas que podem agregar valor aos cidadãos, de modo a favorecer a *accountability* e a transparência. As auditorias operacionais podem fazer parte de uma auditoria mais abrangente, que também cubra aspectos de auditoria financeira ou de conformidade, priorizando as atividades e os resultados, ao invés dos relatórios e das prestações de contas. Além disso, a auditoria operacional tem uma dimensão subjetiva (auditores, responsáveis e usuários) e uma dimensão objetivo (objeto e critérios) que orientam a condução dos trabalhos.

Quanto aos contornos gerais da auditoria operacional, a ISSAI 300 desenvolveu princípios específicos que disciplinam a seleção dos temas, dos objetivos, da abordagem e dos critérios de auditoria. A partir de um objetivo claramente definido, os auditores devem escolher uma abordagem voltada para a avaliação dos resultados, para a

⁹ INTOSAI, 2013, ISSAI 300. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>>. Último acesso: 15.08.2017.

investigação das causas de um problema ou para o funcionamento dos sistemas de gestão, realizando uma análise ascendente ou descendente. Além disso, os critérios devem corresponder às questões formuladas, gerenciando o risco de obter conclusões incorretas ou incompletas. A condução dos trabalhos deve ser permeada pelas habilidades profissionais, pelo ceticismo profissional, pelo controle de qualidade, pela documentação dos achados e pela comunicação eficaz com as entidades auditadas, considerando os aspectos sociais e políticos do objeto.

No tocante ao procedimento da auditoria operacional, a ISSAI 300 aborda as etapas de planejamento, execução, relatório e monitoramento. No planejamento, a seleção do tema deve considerar os recursos disponíveis e as habilidades profissionais, pautando-se num estudo prévio que permita a definição dos objetivos, das questões, dos critérios e da metodologia. Na execução, os dados serão coletados por meio de entrevistas, pesquisas, análise documental, dentre outras fontes que possam fundamentar os achados e as conclusões. Na confecção dos relatórios, os auditores devem responder às questões formuladas, apresentando as conclusões sobre o impacto dos programas, com as recomendações úteis para sanar as deficiências e os problemas detectados. Após a conclusão dos trabalhos, os auditores devem monitorar as ações adotadas em resposta aos achados e às recomendações.

A partir das diretrizes fixadas na ISSAI 300, complementadas pelas normas definidas na ISSAI 3000, a realização das auditorias operacionais pelos Tribunais de Contas apresenta diversas vantagens institucionais que favorecem o controle externo das políticas públicas, sem apresentar os inconvenientes geralmente citados em relação ao ativismo judicial. Com relação ao princípio da separação dos poderes, os resultados da auditoria operacional podem ensejar a assinatura de prazo, visando à apresentação de um plano de ação, por meio do qual o gestor responsável definirá as medidas necessárias para sanar as falhas levantadas na fiscalização. Ao fixar esse prazo, o Tribunal de Contas realiza o controle externo das políticas públicas sem violar o princípio da Separação dos Poderes.

No que tange à promoção da “macrojustiça”, os Tribunais de Contas têm realizado várias as auditorias operacionais em áreas relevantes, como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, resíduos sólidos. Diferente das ações individuais, controle externo é capaz de levar em conta todas as externalidades envolvidas, fazendo o diagnóstico dos problemas detectados e o prognóstico das soluções viáveis, com a possibilidade de desenvolver uma análise intersetorial para corrigir as assimetrias informacionais. Além disso, a avaliação global de uma política pública é fundamental quando a atividade performativa do Estado resulta na produção de serviços e bens que não possam ser mensurados individualmente, como ocorre no caso dos tradicionais serviços *uti universi*.

Quanto ao suposto déficit de legitimidade democrática do controle realizado pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, as auditorias operacionais se ajustam aos novos contornos do conceito de democracia, na medida em que reforçam o compromisso do agente político com a implementação dos direitos fundamentais e sociais, reforçando a qualidade da democracia em termos de *accountability* e de *responsiveness*. Afinal, as recomendações que decorrem das auditorias operacionais permitem que o gestor público corrija os rumos de uma política pública que tenha apresentado resultados ineficazes e antieconômicos. Dessa forma, a auditoria operacional se converte num mecanismo democrático que fortalece a governança, evitando a judicialização de políticas públicas macroestruturais.

7. CONCLUSÃO.

Para não se converterem numa promessa constitucional inócua, a compor o arsenal retórico de muitos políticos e juristas, os direitos fundamentais e sociais exigem sua promoção equilibrada, dentro dos limites do factível. Num contexto de escassez dos recursos públicos, o princípio democrático permite a superação dialética entre a previsão abstrata dos direitos fundamentais e a implementação empírica das políticas públicas, atendendo, de forma concomitante, às condicionantes impostas pelo substancialismo e pelo procedimentalismo. Essa guinada axiológica descortinou novos horizontes,

permitindo a abertura do Estado e do direito para novos fatos e valores, num mundo que se tornou cada vez mais dinâmico.

Na vertente substancial, a reaproximação deontológica entre a ética e o direito fez com que aos princípios jurídicos fossem atribuídos normatividade e imperatividade, revestindo os direitos fundamentais com uma dimensão subjetiva e uma dimensão objetiva, que orienta o exercício do poder. Na vertente procedimental, a reaproximação ontológica entre o direito (validade) e os fatos (facticidade) rompeu o caráter autopoietico do subsistema jurídico, ampliando a zona de intersecção entre as esferas da política e do direito, numa verdadeira “politização do direito”, de maneira favorecer a participação política do cidadão por meio dos diferentes canais de comunicação. Juntas, essas duas vertentes promovem a qualidade da democracia, em termos de *accountability* e de *responsiveness*.

Transpondo os limites da “grande política”, o controle externo das políticas públicas insere-se num contexto de democratização que reforça o processo de abertura do Estado para as pressões exógenas da Sociedade e do Mercado. Sem descuidar da legalidade imposta pelo Estado, da legitimidade clamada pela sociedade e da economicidade exigida pelo Mercado, a atividade performativa do Estado torna-se mais dinâmica e flexível, valendo-se das políticas públicas e das técnicas de gestão pública. O ponto de convergência entre as políticas públicas e as técnicas de gestão pública reside no controle material de resultados, pois ele demonstra, procedimentalmente, o grau de coesão entre os meios e os fins, refletindo, substancialmente, a qualidade da democracia em termos de *accountability* e *responsiveness*.

Para cada tipo de sociedade, de direito e de Estado, existe um modelo de controle mais ajustável, alargando o conceito de controle, de maneira a abrigar diferentes significados, como dominação, direção, limitação, vigilância, verificação, monitoramento e registro. Nessa esteira, o império da lei conduziu ao controle formal da Administração Pública, recaindo, sobretudo, sobre os elementos do ato administrativo. Atualmente, a abertura do Estado para a Sociedade Civil e para o Mercado exigiu o desenvolvimento de novos cânones de controle, variando de acordo com o controlador, o controlado, o objeto,

o processo, os parâmetros e os efeitos do controle. Com fundamento no sistema de freios e contrapesos, cada um dos três Poderes tem uma gama de institutos à sua disposição para realizar o controle das políticas públicas, mas o controle judicial é aquele que tem gerado maiores discussões.

A abertura do Estado e do direito para as pressões deontológicas da moral e para as pressões ontológicas do Mercado e da Sociedade fortaleceu a “juridicização da política”, de modo que a concretização daquelas políticas públicas com lastro constitucional deixou de ser assunto exclusivo dos poderes representativos, legitimando o avanço do ativismo judicial na concretização dos direitos fundamentais e sociais. Ocorre que o controle judicial das políticas públicas costuma ser criticado em virtude do déficit democrático do Poder Judiciário, dos limites decorrentes da Separação dos Poderes, das condicionantes impostas pela “cláusula da reserva do possível” e pelas dificuldades institucionais na promoção da “macrojustiça”. Neste contexto, a análise institucional comparada demonstra que os Tribunais de Contas podem ser um importante aliado na concretização dos direitos fundamentais e sociais.

Considerando as dimensões subjetivas e objetivas do controle externo, os Tribunais de Contas exercem a atividade fiscalizatória, apoiando-se nos instrumentos de controle (e.g. inspeções, auditorias, determinações), nos critérios de julgamento (legalidade, economicidade e legitimidade) e nas formas de fiscalização (fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial). Dentre essas modalidades fiscalizatórias, a fiscalização operacional é aquela que mais se adequa aos novos contornos da atividade performativa do Estado, na medida em que viabiliza o controle material de resultados na implementação das políticas públicas e na consequente materialização dos direitos fundamentais e sociais, sem interferir, de maneira drástica, na dinâmica de funcionamento do três Poderes. Além disso, a auditoria operacional permite uma compreensão panorâmica e sistêmica das políticas públicas, demonstrando a potencialidade institucional dos Tribunais de Contas para promover a “macrojustiça” e para fortalecer o compromisso democrático dos agentes políticos com a implementação dos direitos fundamentais e sociais.

8. REFERÊNCIAS.

BALDIN, Arthur Sanchez. Controle Judicial das Políticas Públicas: contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. “Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BEÇAK, Rubens. “O evolver da democracia moderna e o exercício da deliberatividade”. In: Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 18, 2013.

BOZEMAN, Barry. “Dos conceptos de gestión pública”. In: _____, La gestión pública: su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI Sistema Carcerário, 2009. Disponível: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 15.mai.2017.

CASTRO, José Ricardo Parreira. “Ativismo de Contas” – Controle das Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Rio de Janeiro, 2015.

CHADID, Ronaldo. “Os Tribunais de Contas e a eficiência das políticas públicas”. In: Revista Brasileira de Direito Tributário e de Finanças Públicas, Porto Alegre, v. 08, n. 45, jul./ago., 2014.

CHAPUS, René. Droit Administratif Général. Tome 1. Domat droit public. 15. Ed. Paris: Montchrestien, 2001.

COELHO, Hamilton Antônio. “O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo”. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XXVIII, v. 75, n. 02, abr/jun., 2010.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 01, n. 2, jul./dez. 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Direito Administrativo pós-moderno: novo paradigma do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, pp. 102-114.

FURTADO, José Ribamar Caldas. Direito Financeiro, 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

INTOSAI, 2013, ISSAI 300. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>>. Último acesso: 15.08.2017.

LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. “Direito à saúde e critérios de aplicação”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da “reserva do possível”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. “Os grandes desafios do controle da Administração Pública”. In: MODESTO, Paulo (coord.). Nova organização administrativa brasileira: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MASHAW, Jerry L. “Accountability and institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance”. In: DOWDLE, Michael W (org.). Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Novo referencial no Direito Administrativo: do controle da vontade ao do resultado. A juridicização dos resultados na Administração Pública”. In: Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, a. 6, n. 67, set. 2006.

OFFE, Claus. “Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa”. In:_. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. “Democracia, direitos sociais e controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas”. In: Revista Controle, Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. VII, n. 1, abril, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direitos e Políticas Públicas: Dois Mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. "O Mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível". 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

BALDO, Rafael Antônio. A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. Data de submissão: 16/08/17 | Data de aprovação: 22/04/18

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

BALDO, Rafael Antônio. A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. In: Revice – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 53-90, jan./jul.2018.

ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA MAIS MÉDICOS

PUBLIC SECTOR ECONOMICS: AN ANALYSIS OF THE MAIS MÉDICOS PROGRAM

¹João Roberto Muzzi de Moraes

²Andréia Ramos Budaruiche

³Gustavo Costa de Souza

⁴Marcos Paulo de Oliveira Corrêa

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar o Programa Mais Médicos - PMM e suas relações com as falhas de mercado e falhas de governo no setor de saúde brasileiro. Para tanto, se configurou como um estudo de caso de natureza qualitativa. Inicialmente, apresenta-se uma contextualização da saúde pública no Brasil, desde o século XIX até o final do século XX, destacando o papel do governo, do mercado e da sociedade civil no setor de saúde, bem como a criação do Sistema Único de Saúde SUS. Na sequência, discorre-se um breve referencial teórico. Foi utilizada como estratégia metodológica a revisão bibliográfica, recorrendo à livros e artigos pesquisados na Biblioteca Virtual de Saúde e *Scielo*. A discussão demonstrou características e situações,

¹ Bacharel em Relações Públicas pelo Centro Universitário UNA, Belo Horizonte - MG (2004), pós-graduado em Psicopedagogia Institucional pela Universidade Castelo Branco - RJ (2007) e Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2016-2018); jrmuzzi@hotmail.com.

² Mestranda em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro, Especialista em Gestão de Políticas Públicas com ênfase em Gênero e Relações Étnicas Raciais, pela Universidade Federal de Ouro Preto (2012), especialista em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas, pela Universidade Federal de Minas Gerais (2011) e graduação em Ciências Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2007); andreiabud@gmail.com.

³ Fundação João Pinheiro - Possui graduação em Relações Internacionais e especialização em Gerenciamento de Projetos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC-MG. Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; gustavocosta@live.com.

⁴ Mestre em Administração Pública na Fundação João Pinheiro, possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014) e especialização em Direito Administrativo pela Universidade Cândido Mendes (2016); marcosp.correa@hotmail.com.

atinentes ao PMM, relativas às falhas de mercado, no que concerne à incerteza, risco moral, externalidades, assimetria de informação e barreiras. Por fim, o estudo concluiu que, a despeito dos esforços implementados no âmbito do SUS, uma possível dependência de trajetória à iniciativa privada na saúde, parece atrair, com mais efetividade, o profissional médico para o exercício profissional. Sugere-se o desenvolvimento de estudos futuros mais específicos quanto à distribuição dos médicos nas localidades e seus impactos nas condições de saúde da população.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Mais Médicos; setor público; economia.

ABSTRACT: This paper aims to analyze The *Mais Médicos* (More Doctors) Program – PMM and its relationships with market and government failures in the health sector in Brazil. For this, it is configured as a qualitative nature case study. Initially, it is presented a contextualization of public health in Brazil, from the nineteenth century to the end of the twentieth century, highlighting the role of government, the market and civil society in the health sector as well as the creation of Brazil's Public Health System, the SUS - *Sistema Único de Saúde* (Unified Health System). A brief theoretical reference was made. It was used as methodological strategy a bibliographic review, reporting to books and papers searched on *Biblioteca Virtual de Saúde* and *SciELO*. The discussion showed characteristics and situations, connected to the PMM, related to market failures, regarding uncertainty, moral hazard, externalities, information asymmetry and barriers. Finally, the study concludes that, despite the efforts implemented within the scope of the SUS, a possible path dependence on private initiative in health sector seems to attract, more effectively, the doctors for the professional exercise. It is suggested the development of more specific studies on doctors distribution according to the locations and their impact on population health conditions.

KEYWORDS: Mais Médicos Program; Public sector; Economy.

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL - DO SÉCULO XIX AO FINAL DO SÉCULO XX

No século XIX e início do século XX, os serviços de saúde eram oferecidos, em sua maioria, por instituições filantrópicas. O Estado prestava assistência à saúde nos casos negligenciados, a exemplo das doenças mentais, tuberculose e hanseníase. Adiante, na década de 1920, houve um primeiro avanço na prestação dos serviços de saúde, diante da iniciativa de vinculá-la a previdência. Entretanto, isso era viável apenas aos trabalhadores (CARVALHO, 2013).

Outrossim, na década de 1930, devido ao ritmo ligeiro das atividades industriais, os Institutos de Assistência Previdenciária (IAP's) ofertavam, também, serviços médicos. Nesse contexto, havia uma preocupação com a manutenção e reintegração da força de trabalho no processo produtivo. Além disso, destacavam-se as desigualdades sociais entre os trabalhadores, no que diz respeito à legislação, as condições de trabalho e finanças. (BERTOLOZZI; GRECO, 1996). Nessa época, a provisão dos serviços de saúde passou a ser uma função do Estado. Nos anos da década de 1940, as ações públicas de saúde foram intensificadas com a criação dos Serviços Nacionais de Saúde e do Serviço Especial de Saúde Pública – Sesp. (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2009).

Daquele período até o início da ditadura militar, destaca-se o advento do Ministério da Saúde e de algumas empresas nessa área, além da ampliação o da assistência hospitalar. Após o golpe militar, as reformas implementadas favoreceram ao crescimento de serviços de saúde privados, provocando um célere aumento da cobertura desses serviços. (PAIM *et al.* 2011).

Nos anos da década de 1970, inicia-se a articulação do movimento sanitário - Reforma Sanitária. Esse movimento era composto por profissionais da saúde e outras pessoas que defendiam uma abordagem médico social da saúde. A Reforma estava alicerçada na perspectiva de práticas políticas e ideológicas que objetivavam uma modificação nos serviços de saúde do Brasil, incluindo a percepção da cidadania. (SCOREL, 2014).

Resgatada na década de 1980, a Reforma Sanitária avançou de modo que, na constituição de 1988, a saúde foi definida como um direito dos cidadãos e dever do Estado. A Constituição Federal ofereceu os subsídios necessários para que, em 1990, fosse regulamentado o Sistema Único de Saúde - SUS - pela lei nº 8080. O SUS foi estruturado em três níveis de atenção à saúde - atenção básica (ABS) ou Atenção Primária à Saúde (APS), média e a alta complexidade. Assim, a APS se fez como primeiro nível de atenção, porta de entrada preferencial do usuário ao Sistema, com potencial de resolubilidade de 80% dos problemas de saúde. (MADUREIRA; CAPITANI; CAMPOS, 1989 apud BULGARELI *et al.*, 2014). Além disso, a APS configurou-se como responsável pelo acompanhamento e encaminhamento dos usuários aos níveis de média e alta complexidade.

Após sua implantação, os entes federados têm realizado esforços contínuos na manutenção e melhoria dos serviços de saúde do SUS, em especial no nível da APS. Para tanto, tornou-se necessário o desenvolvimento de estratégias que viabilizassem a interlocução desses esforços, de modo que as barreiras impostas pelos limites intrínsecos – a exemplo dos geográficos - fossem superadas. Logo, no início dos anos 1990, implantou-se a Comissão Intergestores Tripartite - CIT, constituída pela participação dos três entes federados (União, Estados e Municípios). O objetivo dessa Comissão era discutir as políticas de saúde em uma perspectiva nacional.

Adiante, em meados da mesma década, foram criadas as Comissões Intergestores Bipartite - CIB. Dessas últimas, participavam representantes das secretarias estaduais e municipais de saúde, a fim de adaptar as normas definidas pela União para as regiões. Além disso, as CIB tiveram como atribuição: elaborar, acompanhar e avaliar a gestão descentralizada do SUS, tomar decisões atinentes aos mecanismos de alocação de recursos oriundos do governo federal e desenvolver propostas em direção à operacionalização das políticas públicas de saúde. (MACHADO *et al.*, 2014).

Entretanto, esses esforços não se mostraram suficientes para oferecer os serviços de saúde em consonância com os princípios norteadores do SUS, a exemplo dos serviços médicos. Alguns estudos indicavam que o Brasil detinha uma proporção de médicos por habitante menor do que a necessidade da população. Ainda, essa proporção era menor em

regiões mais vulneráveis, onde a população era mais carente (IBGE, 2005; CFM, 2011).

Silveira e Pinheiro (2014) mencionam um estudo desenvolvido pelo Conselho Federal de Medicina, sinalizando que a média geral para o Brasil é de 1,9 médicos por mil habitantes. Quanto à desigualdade na distribuição deste profissional pelo território brasileiro, a região Norte apresentava os piores indicadores, uma vez que todos os estados demonstravam média menor que 1,4 médicos por mil habitantes. Nesse sentido, questões peculiares como a existência de florestas, e outras, de ordem estrutural, como precariedade da rede de transportes, parecem interferir substancialmente no acesso ao profissional médico a essas localidades.

Detendo-se ao nível da APS – que abriga o PMM – percebe-se que, no tangente às condições de saúde da população, um número relativamente baixo de agravos corresponde a uma porção expressiva da demanda por serviços de saúde neste nível de atenção. Em Florianópolis, 28 problemas de saúde foram responsáveis por 50,4% da demanda pelos serviços. Os destaques foram: hipertensão sem complicação, prevenção ou manutenção da saúde, infecção do aparelho respiratório superior, gravidez e diabetes não insulino dependente. Já em Porto Alegre, 20 problemas responderam por 61% da demanda. Na cidade de Betim – MG, 32 problemas responderam por 50% da demanda (MENDES, 2015).

Diante do exposto, este estudo objetiva analisar o Programa Mais Médicos - PMM e suas relações com as falhas de mercado e falhas de governo no setor de saúde no Brasil. Para tanto, se configurou como um estudo de caso de natureza qualitativa. Desse modo, será apresentado, na próxima seção, um breve referencial teórico, acerca dos seguintes conceitos: teoria de oferta e demanda, falha de mercado, risco moral e externalidades.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com o objetivo de fomentar a discussão proposta por este estudo, serão apresentados, de modo não exaustivo, os seguintes conceitos: teoria de oferta e demanda, falha de mercado, assimetria informacional, risco moral e externalidades. Em se tratando

de serviços de saúde, a demanda é considerada de pequena elasticidade, uma vez que a oferta desses serviços é suficiente para gerar demanda. Além do mais, a inflação, no que tange bens e cuidados de saúde, tende a ser superior, se comparada a outros segmentos, por utilizarem força de trabalho em alta intensidade (SATO, 2007).

Mansfield (1978), Calmbach (1969) e Simosen (1969) consideram que a teoria de oferta e demanda ocorre por meio da livre competição. Assim, é definida uma quantidade ótima a ser produzida em uma determinada sociedade. O preço, nesse sentido, é consequente do equilíbrio entre as curvas da oferta e da demanda (MANSFIELD, 1978; CALMBACH, 1969; SIMONSEN, 1969).

Quando alguma das condições de perfeita competição não ocorre, é instaurada a falha de mercado, justificando as intervenções governamentais na economia. Quanto mais intensas forem as falhas, tem-se uma atuação mais expressiva do Estado (DONALDSON; GERARD, 1993; MCGUIRE *et al.*, 1992). Para Mazzucato (2015), a perspectiva das falhas de mercado indica a intervenção governamental no sentido de ajustar mercados com características de bens públicos. Pinheiro Filho e Sarti (2012) consideram a necessidade da intervenção governamental no setor de saúde em razão das falhas de mercado. Para os autores, a intervenção pode ocorrer pela via da provisão ou da regulação.

Outrossim, as falhas de mercado podem ocorrer em função da assimetria informacional. Essa assimetria é entendida a partir do momento em que uma das partes envolvidas nas relações de mercado - consumidores ou produtores - não possui informação completa acerca do bem em questão. “As informações assimétricas explicam a razão de muitos arranjos institucionais” (PINDYCK & RUBINFELD, 2002, p. 601), ou seja, elas justificam os meandros da relação entre produtor e consumidor – no caso da saúde, entre médico e paciente.

Nesse sentido, a assimetria de informação relacionada ao segmento da saúde, quanto aos bens ofertados e a incerteza do mercado, é peculiar se comparadas a outros tipos de mercado. No caso da assimetria de informação, ela se aplica tanto ao usuário, quanto a um eventual segurador ou provedor de serviços. Já as incertezas, podem ocorrer no momento de decisão sobre a necessidade do uso dos serviços, bem como quanto ao

diagnóstico e eficácia de um tratamento (ANDRADE; MAIA, 2009).

Com isso, o risco moral se apresenta como uma questão da relação entre as partes envolvidas na oferta e consumo dos bens de saúde. O provedor desses serviços pode incentivar sua sobreutilização dos serviços, uma vez que detém mais informações. Dessa forma, teria como intuito elevar rendimentos ou aprimorar diagnósticos. De outro lado, considerando a relação entre consumidor e segurador, a existência de um seguro pode gerar sobreutilização dos serviços, face à redução do custo marginal do serviço demandado (ANDRADE; MAIA, 2009). Para Castro (2002), sua ocorrência pode ser relacionada a uma ruptura de perfeita condição de competição, podendo ocorrer tanto em serviços públicos quanto privados, independente da extensão de sua cobertura. Todavia, vale esclarecer que o PMM não se enquadra na perspectiva de cobertura de todos os agravos de saúde.

Já as externalidades, de acordo com Pindyck e Rubinfeld (2006), são as ações de um produtor ou consumidor que afetam outros produtores e consumidores, mas que não é considerado no preço final de mercado. Castro (2002, p. 128) considera as externalidades como “efeitos colaterais da produção ou consumo de um bem auferido por um terceiro”. A autora ainda sinaliza, na arena da saúde, a produção de externalidades positivas, com destaque para a externalidade de bem público. Isso se deve à duas características dessa externalidade: não rival e não excludente, de modo que abre-se a possibilidade para o consumo desses serviços a todos.

Bain (1956 apud MEIRELLES, 2010) define três tipos de barreiras de entrada de concorrentes em um determinado mercado: vantagens absolutas de custos das firmas existentes, vantagens por preferências dos consumidores aos produtos já disponibilizados, existência de economias de escala. Em outra perspectiva, Porter (1979 apud MEIRELLES, 2010) define outras noções de barreiras de entrada: aprendizagem, canais de distribuição e políticas de governo.

Lutz, Kemp e Dijkstra (2010) consideram duas dimensões relativas às barreiras de entrada: uma, referente à organização industrial e a outra, sobre a gestão estratégica. Quanto à organização industrial, as indústrias seriam os objetos de análise, na perspectiva

da eficiência e dos entraves para o desenvolvimento econômico. Já no que se refere à gestão, o olhar é direcionado à empresa, no sentido de identificar as barreiras de entrada como um aporte ao desenvolvimento de vantagens competitivas.

Em saúde, as barreiras estão, em maior medida, ligadas ao acesso aos serviços. Lima *et al.* (2015) identificaram como barreiras de acesso no nível da Atenção Primária à Saúde – APS, aspectos de gestão, estrutura e organização dos serviços e características da população. No que se refere à gestão, as barreiras são de ordem política e de financiamento, uma vez que decisões políticas podem impactar na utilização do recurso, impedindo a continuidade de uma ação ou programa. Quanto à estrutura e organização dos serviços, se destacam a oferta insuficiente de serviços, recursos humanos e insumos, condições geográficas que dificultam o acesso, distribuição inadequada do território, baixo número de visitas domiciliares, e problemas referentes ao tempo de espera na marcação e atendimento dos serviços. Por fim, as características da população seriam condição socioeconômica precária e insuficiência de informações relativas aos serviços de saúde.

3. O PROGRAMA MAIS MÉDICOS – PMM: AGENDA E IMPLANTAÇÃO

Mesmo com os avanços obtidos pelo SUS, ainda estão presentes dificuldades no acesso aos serviços de saúde, em especial nas regiões de maior vulnerabilidade social. Somam-se a essas dificuldades, as iniquidades quanto à distribuição do profissional médico no território brasileiro. (OLIVEIRA *et al.*, 2015).

Nesse sentido, os atores governamentais reconhecem que há uma concentração de médicos em determinadas regiões. Além disso, nota-se que os investimentos e ações prévias fizeram com que os serviços de saúde fossem expandidos em uma dimensão que demandava um incremento do quantitativo médico. Com isso, muitas iniciativas não atingiram todo o potencial. (BRASIL, 2015)

No Brasil, o Governo Federal priorizou, partir de 2011, os investimentos na Atenção Básica à Saúde – ABS, a partir da reformulação da Política Nacional de Atenção Básica – PNAB. Para isso, foram elencados dez principais desafios que seriam pautados pelo

Ministério da Saúde – MS, dentre eles: o financiamento da Atenção Básica; infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde; necessidade de ampliar o acesso, especialmente aos grupos mais vulneráveis, déficit de provimento de profissionais. Além disso, a Resolução 439, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde daquele mesmo ano, suscitou um escopo de ações que culminariam, adiante, no PMM. Essas ações eram concernentes: ao financiamento; a atuação dos entes federados com vistas ao papel estratégico da APS como porta de entrada do SUS e coordenadora dos fluxos e demandas dos usuários; aos esforços governamentais para garantir a oferta de profissionais de saúde em todo o país, especialmente nas regiões mais vulneráveis. (BRASIL, 2015).

No ano de 2013, o país apresentava a média de 1,83 médicos / 1000 habitantes, sendo que 22 Estados sinalizavam a média inferior à nacional e, em outros 5, a média era menor que 1 médico /1000 habitantes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013). Assim, em julho daquele ano, foi implantado o Programa Mais Médicos para o Brasil - PMMB, no escopo do Pacto Nacional pela Saúde de 2013. O Programa tinha como objetivo aumentar a oferta dos serviços médicos na atenção básica e a oferta de vagas do curso de medicina/residência médica; implantar o segundo ciclo no curso de medicina, recrutar médicos estrangeiros para o preenchimento de vagas não ocupadas por médicos brasileiros, acelerar os investimentos em infraestrutura e equipamentos de saúde; aprimorar a expansão médica no Brasil – 2º ciclo - e efetivar a lotação imediata de profissionais médicos, no nível da ABS, em regiões prioritárias. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2013).

De acordo com o Ministério da Saúde, o PMMB se constituiu em três eixos de atuação: o primeiro se referiu ao provimento emergencial de médicos, prioritariamente em regiões mais vulneráveis e Distritos Sanitários Indígenas (denominado como Projeto Mais Médicos – PMM - e objeto deste estudo); o segundo, correspondente à educação, prevendo uma solução de caráter permanente, expandindo as vagas em graduações e residências de medicina, além de inserir modificações no perfil de formação de profissionais especialistas; o terceiro, atuando junto à infraestrutura, através da expansão, reforma e ampliação das Unidades Básicas de Saúde - UBS's.

Para que os Municípios pudessem aderir ao PMM, o Ministério da Saúde divulgou uma lista contendo aqueles elegíveis ao Programa, as vagas autorizadas e disponíveis. A partir disso, o município, através do gestor, assinaria um termo de adesão que o credenciaria para o Programa. Quanto ao profissional médico, poderiam se inscrever nos processos seletivos aqueles formados ou com diplomas revalidados no Brasil, brasileiros formados no exterior e licenciados no país e estrangeiros licenciados para atuar no exterior. Nesse sentido, o Ministério da Saúde disponibilizou manuais direcionados aos médicos e aos Municípios para auxiliar o procedimento de adesão ao Programa.

No ano de 2013, havia um contingente de 1280 médicos, entre intercambistas (formados no exterior) e brasileiros (formados no Brasil), tendo elevado para 9569 médicos, dessas duas categorias, em 2017. Já os médicos cooperados (cubanos recrutados via cooperação internacional OPAS-OMS e Brasil), eram em 5400 no ano de 2013, passando para 11429 em 2015 e 8671, em 2017. Assim, o PMM disponibilizava, no ano de 2017, 18.240 vagas de profissionais médicos em 4.058 municípios brasileiros, alcançando uma cobertura de 73% dos Municípios e todos os Distritos Sanitários Indígenas - DSEIs⁵. Ademais, destaca-se o aumento do quantitativo de profissionais médicos brasileiros no PMM. Entretanto, esses profissionais não se fixaram efetivamente quando lotados nas localidades mais vulneráveis, onde o tempo de permanência deles foi inferior à 90 dias (BRASIL, 2017).

Considerado o mais recente mecanismo de ação no combate à escassez de profissional médico, para vários autores, o PMM atingiu resultados importantes. Nogueira *et al.* (2016) desenvolveram um estudo sobre as características da distribuição do profissional vinculado ao PMM nos estados nordestinos. Utilizando de método qualitativo, através da análise descritiva e transversal, identificaram que o perfil dos profissionais se divide em cooperação (cubanos lotados via acordo com a Organização Panamericana de Saúde - OPAS), CRM brasileiro (formados no Brasil ou com diplomas revalidados) e intercambistas (estrangeiros ou formados no exterior inscritos por livre demanda no

⁵ Mais informações em: <http://maismedicos.gov.br>. Acesso em: 21 de dez. 2017

PMM).

Também, verificou-se por meio dos dados de 4716 médicos que integraram o PMM naqueles estados, entre agosto de 2013 e dezembro de 2014, que o estado que mais recebeu médicos foi Bahia (28%), seguido pelo Ceará (20%). Na sequência, aparecem os estados do Pernambuco e Maranhão, ambos com 14% do quantitativo dos profissionais médicos do PMM, seguidos do Piauí, com 7%, Paraíba e Rio Grande do Norte, com 5%. Por fim, os estados contemplados com os menores quantitativos foram Alagoas e Sergipe, com 4% e 3%, respectivamente (NOGUEIRA *et al.*, 2016).

Santos *et al.*, (2016) verificaram peculiaridades do atendimento prestado por médicos brasileiros e cubanos no estado do Ceará. O estudo destacou a função do PMM não estrita à provisão emergencial de médicos, bem como a abertura da possibilidade de médicos brasileiros identificarem a maneira diferente dos médicos cubanos no processo de trabalho. Nesse sentido, a prestação dos serviços médicos pelos cubanos superou a barreira do idioma, aliando-se à satisfação do usuário. Também, utilizou de menor medicalização, e, conseqüentemente, foram implementadas mais ações voltadas ao estilo de vida.

Girardi *et al.*, (2016) perceberam um aumento na oferta de profissionais médicos no nível da APS, apesar de, em alguns municípios, a impressão é que tenha havido a substituição de profissionais por aqueles contratados via PMM. Contudo, destaca-se a ampliação do acesso ao sistema de saúde por parte dos usuários.

4. PERCURSO METODOLÓGICO

Este estudo de caso, de caráter qualitativo, se desenvolveu a partir da revisão bibliográfica. Dessa forma, discorreu-se, de forma breve, os conceitos já explicitados neste estudo. A partir disso, construiu-se uma discussão, conectando o referencial teórico e a caracterização do PMM às possíveis interpretações acerca do objeto estudado.

Para o fomento das informações, foram pesquisados estudos prévios na Biblioteca Virtual de Saúde e *Scielo*, utilizando como palavra-chave “programa mais médicos” e

“resultados do programa mais médicos”. A revisão da literatura permite o acúmulo do conhecimento, de modo suficiente, para esclarecer ao pesquisador sobre o tema estudado. Além disso, a revisão auxilia no delineamento do objetivo, bem como oferece subsídios para que o estudo se desenvolva com originalidade, livre de repetições de concepções já consolidadas pela academia (FONTELLES *et al.*, 2009).

Outrossim, as metodologias qualitativas se conectam aos aspectos de ordem social, no âmbito do indivíduo e de grupos. Isso possibilita ao pesquisador uma completude viabilizada pela aproximação da realidade social. Ainda, as metodologias qualitativas se destacam pela flexibilidade (MARTINS, 2004).

Quanto aos resultados, ocorrem em direção à generalização argumentativa, entendida por Mairynng (2002 apud GÜNTHER, 2006), como uma identificação destes, na medida em que seus achados se balizem num desenho de um estudo de caso. Dessa maneira, os elementos encontrados suscitam a necessidade de um desenvolvimento argumentativo capaz de sinalizar as condições em que tais generalizações seriam pertinentes.

5. DISCUSSÃO

A ocorrência da doença e a necessidade de cuidados médicos são fatores imprevisíveis. Portanto, torna-se mais difícil planejar, individualmente, a oferta de serviços de saúde em uma perspectiva de consumo de cuidados médicos (CASTRO, 2002). A previsão de assistência à saúde, nos locais atendidos pelo PMM, nesse sentido, é, provavelmente, incerta.

A resposta de um mercado não suprido, em sua totalidade, pelo Estado, nesse contexto, se dá através do desenvolvimento de organizações de seguros privados de saúde, que garantiriam o ressarcimento das despesas com cuidados de saúde. Contudo, boa parte da população brasileira não dispõe de recursos financeiros suficientes para arcar com planos privados de saúde (CASTRO, 2002). Além dos custos administrativos, essas empresas também almejam lucros em suas transações, tornando mais caros os

serviços prestados.

Consoante, o Governo Federal também enfrenta dificuldades na retenção de médicos que integram as equipes de Saúde da Família. A captação desses profissionais não é uma tarefa fácil, pois o mercado privado tende a oferecer melhores remunerações aos profissionais médicos, se comparado ao serviço público. A rotatividade, nesse sentido, torna-se alta e pouco previsível, dificultando, também, o planejamento e as ações públicas na saúde.

Outro fato que se coloca na arena das incertezas diz respeito à ocupação das vagas das universidades que pretendem atuar nos locais carentes. O PMM tem como objetivo implementar cursos de medicina em localidades menos favorecidas e, ao mesmo tempo, absorver estudantes dessas regiões (BRASIL, 2013). Contudo, a ocupação das vagas nas universidades nem sempre é feita pela população local. Isso porque estudantes de todo o Brasil (agravado pelo fortalecimento do ENEM) disputam vagas nas universidades em uma perspectiva nacional. Nesse sentido, não é certo que o bacharel em medicina exercerá sua profissão naquela região, podendo se configurar como uma externalidade negativa da ação.

Com relação ao recrutamento de profissionais médicos, a busca por médicos estrangeiros se apresenta de maneira polêmica e também apresenta incertezas. Algumas das questões que vieram à tona, discutiam, por exemplo, a falta de controle da qualidade da formação médica no exterior por parte do governo brasileiro. Além disso, os processos de comunicação diária desses médicos com as populações locais poderia ser comprometida pela diferença de idiomas entre os usuários e os profissionais.

Outro aspecto que merece destaque são as limitações estruturais que, mesmo com a adesão dos municípios ao PMM, podem persistir. Dessa forma, é possível que a oferta de profissionais médicos em algumas localidades, principalmente as mais vulneráveis, seja aquém da necessidade. Assim, deve-se considerar influências de outros fatores na atração e fixação desses profissionais, como a disponibilidade de recursos considerados básicos ao desenvolvimento laboral. Nesse sentido, tal discussão parece coadunar às impressões de Lima ., (2015), já citados neste estudo, quando se referem às barreiras de

acesso aos serviços da saúde no nível da APS. Para os autores, aspectos de gestão, estrutura e organização dos serviços e características da população podem dificultar o acesso aos serviços de saúde e, portanto, o bom funcionamento da APS.

Quanto ao risco moral, ressalta-se um dos objetivos do PMM: de qualificar médicos capazes de se inserir em áreas de vulnerabilidade social e onde não há oferta suficiente de serviços de saúde para a população de determinadas localidades. Assim, configura-se um déficit na oferta desses serviços, trazendo a necessidade de se estabelecer um equilíbrio entre a demanda e a oferta. Ou seja, a tentativa é fazer com que a oferta seja capaz de atender a demanda de número de indivíduos que necessitam dos cuidados da saúde. Sendo assim, de acordo com a conceituação de “risco moral”, proposto pelo desequilíbrio de oferta e demanda na área da saúde, o PMM, ainda que se esforce na direção de prover um importante recurso para o atendimento no nível da APS, apresenta uma escassez de oferta e uma demanda não alcançada.

Todavia, pelo pressuposto da racionalidade, onde o consumo pode ser planejado, um plano de ações no escopo do PMM pode equilibrar a relação entre produtor e consumidor, ou seja, entre profissionais de saúde correspondentes a um determinado número de habitantes da população, gerando um perfeito equilíbrio ou, pelo menos, diminuindo a distância entre oferta e demanda. Diferentemente, configuram-se os casos de cobertura da saúde e da falha de mercado, trazidos por Castro (2002), em que se pode apresentar um excesso de demanda – em especial nos planos privados – onde há um ganho por procedimentos médicos. No PMM, há uma intervenção do Estado com o objetivo de prover um bem público à sociedade, onde a oferta não é suficiente para atender a demanda pelos serviços de saúde.

No que tange o eixo “educação” do PMM, em especial às especialidades médicas que sofrem da escassez do profissional, parece haver um esforço do Estado de modo a intervir na falha de mercado. Isso porque, para a abertura de novos cursos de medicina, são exigidos pelo menos três programas de residência médica, em áreas do conhecimento entendidas como prioritárias ao SUS: Clínica Médica, Cirurgia, Ginecologia/Obstetrícia, Pediatria e Medicina de Família e Comunidade (BRASIL, 2016).

Em se tratando da oferta de novos cursos de medicina, no escopo do PMM, à luz das falhas de mercado, os municípios podem se inscrever para os oferecerem, apresentando um plano que contemple a formação nas especialidades prioritárias – supracitadas – e as localidades que poderão ser atendidas. Assim, é possível que o profissional médico, depois de formado, permaneça nas localidades onde estudaram, ampliando a oferta de serviços de saúde em localidades deficitárias, que apresentem indicadores sociais e econômicos desfavoráveis, de maior vulnerabilidade social.

Ao considerar a prestação de serviços médicos como parte do mercado de saúde, é possível analisar algumas externalidades que explicam a interação do mercado e do Estado no setor. Como a exploração deste recurso por agentes econômicos pode levar a ineficiência, a administração destes recursos deve ser feita diretamente pelo governo ou regulada por ele. (PINDYCK; RUBINFELD, 2006)

Apesar da Constituição de 1988 garantir o direito de acesso a saúde a toda população, classificar a prestação de serviços de saúde como bem público não é uma tarefa trivial. Em alguns casos, a inexistência de rivalidade e a impossibilidade de exclusão de consumo facilita a classificação como bem público, o que parece estar de acordo com Castro (2002), quando considera tal bem público como uma externalidade positiva típica da área da saúde.

Pindyck e Rubinfeld (2006), acreditam que quando o mercado privado não pode oferecer determinado bem ou não pode cobrar por ele o preço apropriado, estamos diante de bens públicos. No entanto, os autores não consideram a existência de um público no setor da saúde que está disposto a pagar por um serviço diferenciado. A existência deste público motiva a atuação do setor privado na saúde a partir de regulação estatal. De acordo com o estudo Demografia Médica 2015, o Brasil tem mais médicos atuando no setor privado do que no Sistema Único de Saúde (SUS), ainda que apenas 25% da população brasileira tenha convênio médico e 75% utilize exclusivamente o SUS. (SCHEFFER *et al.*, 2015). Além do mais, a atuação do setor privado é concentrada nos grandes centros, não sendo viável, financeiramente, prover este serviço nas regiões periféricas do país.

Conforme demonstrado no panorama histórico, nem o setor público nem o privado foram capazes de levar o serviço a toda população. Um dos fatores mais importantes desta falha parece ser o alto custo para provisão do serviço além da inexistência de infraestrutura necessária para sua implementação. Portanto, pode-se caracterizar a inexistência destes serviços em regiões periféricas como uma externalidade negativa no setor da saúde. Tal externalidade justifica a implementação de ações como o PMM.

Ainda, quando se trata da aquisição – compra – de bens de saúde, há uma falha de mercado referente à informação ao consumidor e seu futuro estado de saúde. Nesse sentido, parece se estabelecer uma relação agente-principal, uma vez que se torna necessária a presença do médico para um aconselhamento – quando se estabelece a relação do agente (CASTRO, 2002). Nesse caso, o conceito da assimetria informacional se destaca. Analogamente, essa assimetria parece acometer o planejamento e execução das ações em saúde (pública) em locais prioritários. Isso porque os agentes, nessas localidades - assim como o médico na relação anterior – parecem não dispor – ou obtêm com mais dificuldade – a totalidade das informações econômicas, sociais e epidemiológicas, talvez por questões estruturais ou institucionais.

Os mecanismos de atuação dos profissionais de saúde no nível da APS pretendem garantir a prevenção e controle de doenças como objetivos específicos. Contudo, problemas estruturais, como a falta de médicos e cobertura insuficiente dos serviços de saúde à população, podem contribuir para o agravamento da assimetria informacional em saúde. Conseqüentemente, comprometem-se a efetividade de ações que dependem da socialização dos saberes e informações necessárias à prevenção.

Outro fator característico da falha de mercado sobre as informações assimétricas aplicadas ao PMM é o de não considerar as necessidades em saúde a partir das especificidades regionais. Seria interessante que os profissionais médicos atuassem tanto em uma perspectiva epidemiológica, quanto social, considerando as dinâmicas de cada localidade. Exemplos de necessidade em saúde específicas, nos casos supracitados, são: as comunidades ribeirinhas, que trabalham diretamente com os rios e tendem ao acometimento de doenças ligadas a água e ao consumo de animais; habitantes do

garimpo de ouro e pedras preciosas, propensos ao acometimento de doenças desenvolvidas pelo trabalho; populações que tem escassez de água; doenças genéticas, de determinadas regiões e populações. De acordo com o Portal da Saúde, do Ministério da Saúde, os próprios municípios, sendo capazes de solicitar cursos de graduação médica ao se inscreverem no Programa, diminuiriam a assimetria de informação e facilitariam o conhecimento sobre as regiões e populações específicas, promovendo um melhor equilíbrio de mercado.

No que tange às barreiras, o esforço de tentar adaptar os conceitos no contexto dos serviços públicos de saúde no Brasil, conduz a análise para três agrupamentos de barreiras de entrada do Programa: quanto às vantagens absolutas de custo das firmas existentes, economia de escala e o desenvolvimento de vantagens competitivas.

As vantagens absolutas de custos das firmas existentes podem se relacionar pela primazia alcançada pelas ações, já implementadas, que trouxeram algum resultado positivo. No caso do SUS, o investimento dos atores políticos na APS, na delimitação da Estratégia Saúde da Família - ESF, pode favorecer a implementação mais bem sucedida do PMM. Isso porque, em locais onde a ESF possa estar mais solidificada, é possível que haja melhores estruturas, planejamentos e ações de saúde. Entretanto, ressalta-se que o PMM teve como prioridade a alocação de médicos em localidades de extrema pobreza, onde, provavelmente, tais vantagens não são percebidas. Logo, pode ser identificado o primeiro conjunto de barreiras de entrada do PMM.

A economia de escala, no caso do agente planejador do Programa, pode ser alcançada na medida em que se aumentar a escala de oferta de serviços médicos. Essa ideia se relaciona com as vantagens de custo das firmas existentes. Isso porque, para uma oferta de serviços médicos em maior escala, é necessário haver uma estrutura capaz de minimizar custos e favorecer o alcance da eficiência. Nesse sentido, a falta de um consultório médico ou de materiais básicos e medicamentos pode tornar ineficiente o investimento realizado apenas na oferta de um profissional ou em um aspecto isolado. Dessa forma, identifica-se o segundo conjunto de barreiras na oferta do PMM.

O terceiro conjunto de barreiras pode se relacionar como uma das consequências

anteriores. Isso porque a capacidade de se desenvolver vantagens competitivas é comprometida quando não há vantagens de custo nem economia de escala. Ou seja, obter vantagens onde há um grande contingente de barreiras estruturais de entrada torna-se um desafio importante a ser vencido.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da oferta de serviços de saúde no Brasil apresenta ênfases variadas. Inicialmente, eram ofertados em uma perspectiva filantrópica, a exemplo das diversas unidades da Santa Casa de Misericórdia. Na primeira metade do século XX, o Estado assume a oferta desses serviços, aliando essa oferta aos institutos de aposentadorias e pensões. Adiante, nos anos 1960 e 70, houve um incremento de serviços privados de saúde. A partir dos anos 1980 e 90, com o advento do SUS, dá-se uma relação entre os esforços governamentais e iniciativa privada na oferta dos serviços de saúde.

Dessa maneira, é possível que o Estado tenha assumido a oferta de serviços de saúde, no início do século XIX por causa de uma falha de mercado dos serviços filantrópicos. Esses serviços poderiam não atender a necessidade em saúde da população, de modo a viabilizar a entrada do Estado na oferta desses.

Posteriormente, no regime militar, os serviços privados ampliaram sua escala e escopo de atuação. Nesse caso, a segregação causada na oferta dos serviços de saúde pelo Estado, ao vincular a oferta desses aos institutos de pensão – portanto, apenas aos trabalhadores, deu espaço para que a iniciativa privada pudesse receber incentivos do governo, a fim de ampliar a oferta de serviços de saúde no Brasil.

Entretanto, o custo daqueles serviços, na rede privada, era elevado. Dessa forma, a ampliação da oferta não apenas foi insuficientemente capaz de diminuir a segregação anterior, mas, ainda, agravou. Nesse sentido, acompanhando a agenda de debates mundial da saúde, os atores sociais brasileiros se esforçam para que o país ofereça os serviços de saúde em uma visão biopsicossocial do sujeito.

Assim, a implantação do SUS nos anos 1990, pode ter objetivado corrigir uma falha

de mercado: diminuir a segregação da oferta de serviços de saúde. Vale lembrar que, a expansão de serviços de saúde em uma perspectiva privada parecia se relacionar a uma falha de governo. Entretanto, o mercado privado não conseguiu corrigir as distorções anteriores e, ainda, tornou-as mais grave.

Desde então, governo e iniciativa privada têm oferecidos serviços de saúde, compondo uma combinação público-privado no sistema de saúde brasileiro. Nesse aspecto, apesar de as políticas e ações de saúde no âmbito do SUS se empenharem para oferecerem serviços gratuitos por meio da universalização do acesso e de outros princípios e diretrizes, a iniciativa privada acaba por atrair os profissionais da saúde, em especial médicos, para nela exerçam suas atividades. Isso pode ter suas origens nos incentivos e investimentos realizados durante a ditadura militar no mercado privado. Dessa forma, parece que na atualidade, por mais incentivos e ações que o âmbito público execute e ofereça, ainda são insuficientes diante dos que são oferecidos na iniciativa privada. Isso pode ser entendido como uma dependência de trajetória em relação aos incentivos - mais expressivos- dados aos prestadores de serviços de saúde, principalmente médicos, da iniciativa privada.

Por fim, colocam-se como limitações deste estudo a ausência de dados mais robustos sobre a efetiva lotação dos profissionais médicos vinculados ao PMM, bem como o número de cursos ou instituições de ensino que, por ventura, tenham sido criadas ou ampliadas a partir do Programa. Ainda, a não apresentação de uma seção exclusiva dos resultados deste estudo é justificada pela proposta inicial de se discutir o PMM a partir dos conceitos ora apresentados. Assim, a tentativa foi abstrair da caracterização do objeto e da breve retrospectiva histórica elementos que fossem suficientes para construir uma discussão provocativa a respeito da política pública analisada. Dessa forma, sugere-se que estudos futuros debruçem esforços em direção à uma quantificação dos profissionais do PMM, em especial no que diz respeito sua área de atuação e possíveis impactos atribuídos às situações de saúde populacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M.V.; MAIA, A.C. Diferenciais de utilização do cuidado de saúde no sistema suplementar brasileiro. *Est. econ.*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 7-38, jan./mar. 2009.

BERTOLOZZI, Maria Rita; GRECO, Rosângela Maria. As Políticas de saúde no Brasil: Reconstrução histórica e perspectivas atuais. *Rev Esc. Enf. USP*, v. 30, n. 3, p. 380-98, dez. 1996.

BRASIL. Lei n.º 12.871, de 22 de outubro de 2013. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e no 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial: 2013 out. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12871.htm>. Acesso em: 23 junho 2016.

BRASIL. Medida Provisória n.º 621/2013, de 08 de julho de 2013. Institui o Programa Mais Médicos e dá outras providências. Convertida na Lei n.º 12.871/2013. Brasília: Diário Oficial; 2013 jul. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Mpv/mpv621.htm>. Acesso em: 23 junho 2016.

BRASIL, Ministério da Saúde. Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 29 jun. 2011d. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html>. Acesso em: 23 junho 2016.

BRASIL, Ministério da Saúde. Portal da Saúde. 2016. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/cidadao/acoes-e-programas/mais-medicos>>. Acesso em: 23 junho 2016.

BRASIL, Ministério da Saúde. Programa mais médicos – dois anos: mais saúde para os brasileiros / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Programa Mais Médicos: orientações sobre a organização da Atenção Básica do Brasil [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde: Departamento de Planejamento e Regulação da Provisão de Profissionais de Saúde. Programa Mais Médicos [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde – Brasília : Ministério da Saúde, 2017. Disponível em: < <http://maismedicos.gov.br/images/PDF/Cartilha-Mais-Medicos-Versao-Eletronica.pdf> > Acesso em: 15 dez. 2017.

BURGARELI, J; CORLETAZZI, K.L; AMBROSANO, G.M.B; MENEGHIM, M.C; FARIA, E.T; MIALHE, F.L; PEREIRA, A.C. A resolutividade em saúde bucal na atenção básica como instrumento para avaliação dos modelos de atenção. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(2):383-391, 2014.

CALMBACH, G. V. Microeconomia. Rio de Janeiro: Fórum Editora, 1969.

CARVALHO, Gilson. A saúde Pública no Brasil. *Estudos avançados* 27 (78), 2013.

CASTRO, J. D. *et al.* Regulação em saúde: análise de conceitos fundamentais. *Sociologias*, v. 4, n. 7, 2002.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM). Demografia Médica no Brasil: dados gerais e descrições de desigualdades. São Paulo: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Medicina, 2011.

DONALDSON, C. & GERARD, K. Economics of health care financing: the visible hand. London: McMillan Press, 1993.

ESCOREL, Sara. História das políticas de Saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar à reforma sanitária. In: GIOVANELLA, Lígia et al (org). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2ª ed. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Cebes, 2014, p. 323-363

FONTELLES, M. J. *et al.* Metodologia de pesquisa científica: diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa. Disponível em: < https://cienciassaude.medicina.ufg.br/up/150/o/Anexo_C8_NONAME.pdf >. Acesso em: 25 ago. 2017.

GIOVANELLA, Lígia; MENDONÇA, Maria Helena Magalhães de. Atenção Primária à Saúde. In: GIOVANELLA, Lígia et al (org). *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil*. 2ª ed. 2ª reimpressão. Rio de Janeiro: Cebes, 2014, p.493-545

GIRARDI, S. *et al.* Impacto do Programa Mais Médicos na redução da escassez de médicos em Atenção Primária à Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 18, n. 12, p. 2675-84, 2016.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa*. Vol. 22 n. 2, p. 201-210, Mai-Ago. 2006

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Assistência Médico Sanitária, 2005.

LIMA, S. A. V *et al.* Elementos que influenciam o acesso à atenção primária na perspectiva dos profissionais e usuários de uma rede de serviços de saúde do Recife. *Physis Rio de Janeiro*, v. 25, n. 2, p. 635-656, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v25n2/0103-7331-physis-25-02-00635.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

LUTZ, Clemens H. M; KEMP, Ron G. M; DIJKSTRA, S. Gerard. Perceptions regarding strategic and structural entry barriers. *Small business economics*. Volume 35, [Issue 1](#), p. 19–33, July, 2010.

MACHADO, C.V; LIMA, L.D; VIANA; A.L.D; OLIVEIRA, R.G; IOZZI, F.L; ALBUQUERQUE; M.V; SCATENA, J.H.G; MELLO; G. A; PEREIRA, A.M.M; COELHO, A.P.S. Federalismo e Políticas de Saúde: comissões intergovernamentais no Brasil. *Revista Saúde Pública*. 48 (4), 642-650, 2014.

MANSFIELD, E. Microeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 1978.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 30, nº 2, p. 289 – 300, maio/ago. 2004.

MAZZUCATO, Mariana. Innovation Systems: from fixing market failures to creating markets. *Revista do Serviço Público*. Brasília 66 (4) 627-640 out/dez 2015.

MCGUIRE, A.; HENDERSON, J.B. & MOONEY, G. The economics of health: an introductory text. London: Routledge and Kegan Paul, 1992.

MENDES, E.V. A construção social da Atenção Primária à Saúde. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde – CONASS, 2015.

MEIRELLES, Dilmária Silva e. Estratégias competitivas e potencial de barreiras de entrada em serviços: uma proposta de abordagem teórica. *Administração: Ensino e Pesquisa*. Rio de Janeiro. v. 11, n. 1, p. 79-100. Jan/Fev/Mar 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Pacto Nacional Pela Saúde. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/pacto_nacional_saude_mais_medicos.pdf> Acesso em 03 maio 2016.

NOGUEIRA, P.T.A *et al.* Características da distribuição de profissionais do Programa Mais Médicos nos estados do Nordeste, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 9, p. 2889-98, set. 2016.

OLIVEIRA, Felipe P. de. *et al.* Mais Médicos: um programa brasileiro em uma perspectiva internacional. *Interface (Botucatu)*, 19(54):623-34, 2015.

PAIM, Jairnilson, *et al.* O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. 2011. Disponível em: http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_822103381.pdf. Acesso em 21 junho 2016.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 5ª ed.

PINHEIRO FILHO, F.P; SARTI, F. M. Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 2891-2990, 2012.

SANTOS, J. B. F. *et al.* Médicos estrangeiros no Brasil: a arte do saber olhar, escutar e tocar. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 25, n. 4, p. 1003-1016, 2016.

SATO, F. R. L. A teoria da agência no setor de saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de plano de assistência supletiva no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 49-62, 2007.

SCHEFFER, M. *et al.* Demografia Médica no Brasil 2015. Departamento de Medicina Preventiva, Faculdade de Medicina da USP. Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. Conselho Federal de Medicina. São Paulo: 2015 Disponível em: <http://www.flip3d.com.br/web/pub/cfm/index10/?numero=12>> Acesso em: 23 junho 2016.

SILVEIRA, R. P; PINHEIRO, R. Entendendo a necessidade de médicos no interior da Amazônia – Brasil. *Revista Brasileira de Educação Médica*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, p. 451-59, 2014.

SIMONSEN, M.H. *Teoria microeconômica*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, vol. 3, 1969.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

MUZZI, João Roberto; BUDARUICHE, Andréia Ramos; SOUZA, Gustavo Costa; CORRÊA, Marcos Paulo; Economia do setor público: uma análise do Programa Mais Médicos. Data de submissão: 30/08/17 | Data de aprovação: 07/12/17.

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

MUZZI, João Roberto; BUDARUICHE, Andréia Ramos; SOUZA, Gustavo Costa; CORRÊA, Marcos Paulo; Economia do setor público: uma análise do Programa Mais Médicos. In: Revive – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 123-146, jan./jul.2018.

O COMPLIANCE TRABALHISTA COMO FERRAMENTA PARA EVITAR AÇÕES JUDICIAIS

LABOR COMPLIANCE AS A TOOL TO AVOID LAWSUITS

¹Jaíne Gouveia Pereira França

RESUMO: O presente artigo visa analisar a importância do *compliance* trabalhista como estratégia para evitar conflitos judiciais. *Compliance* significa estabelecer práticas para estar em conformidade com as normas legais, agindo com ética e integridade e ganhou força no Brasil após os escândalos de corrupções políticas e a instituição da lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Assim o *compliance* pode ser aplicado em diversas áreas do direito, inclusive na área trabalhista, servindo não só para tornar a empresa atrativa nas relações comerciais, mas também para evitar as ações judiciais na esfera trabalhista. O método de procedimento a ser utilizado é o de pesquisas bibliográficas em sites, revistas, jornais, doutrinas, jurisprudências e legislação. Já o método de abordagem é dedutivo, ou seja, parte-se de uma análise geral para extrair conclusões particulares. O artigo abordará o conceito de *compliance*, alguns aspectos históricos, a aplicação na área trabalhista e como a prática do *compliance* ajuda a evitar ações judiciais trabalhistas.

Palavras-Chave: *Compliance*. Trabalhista. Ferramenta. Evitar. Ações judiciais.

ABSTRACT: This article aims to analyze the importance of labor compliance as a strategy to avoid judicial conflicts. Compliance means establishing practices to comply with legal norms, acting with ethics and integrity and it has acquired strength in Brazil after the scandals of political corruption and the institution of the law 12.846 / 2013 (Anti-Corruption Law).

¹ Pós-graduada em Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto - USP; jainegouveiap@gmail.com.

Thus, compliance can be applied in several areas of law, including in the labor area, serving not only to make the company attractive in commercial relations, but also to avoid lawsuits in the labor sphere. The method of procedure to be used is bibliographic searches on websites, magazines, newspapers, doctrines, jurisprudence and legislation. The method of approach is deductive, that is, from a general analysis to draw particular conclusions. The article will address the concept of compliance, some historical aspects, the application in the labor area and how the practice of compliance helps to avoid labor lawsuits.

Keys words: Compliance. Labor. Tools. Avoid. Lawsuits.

INTRODUÇÃO

O *compliance* é um conceito advindo do inglês que em português significa estar em conformidade com a lei, normas, regulamentos, entre outros. Na seara empresarial significa a implantação de diversos mecanismos para garantir que a empresa cumpra todas as normas à ela impostas e previna riscos, conflitos judiciais e sanções de qualquer natureza.

A expansão do programa é recente, mas desde 1913 já se adotavam práticas de *compliance* no exterior que chegaram ao Brasil em 1998. Ocorre que, foi após escândalos de corrupção política e a publicação da lei 12.846/2013 (Lei anticorrupção) é que a procura das empresas por aplicação de técnicas de *compliance* se intensificou.

Hoje é possível inserir programas de *compliance* em qualquer área corporativa, inclusive na seara trabalhista. Assim, técnicas de *compliance*, como avaliação de riscos, auditorias, elaboração de códigos de ética e de conduta, instituição de canais de denúncia, são medidas que podem ser adotadas no âmbito empresarial trabalhista.

É possível se aproveitar de ideias estrangeiras e facilitadoras das relações corporativas, como a *know your customer* (conheça seu cliente/ parceiro) e a *know your employee* (conheça seu funcionário).

Todas as ferramentas de *compliance* utilizadas, claramente previnem que a

empresa descumpra normas, evitam desavenças e previnem ações judiciais trabalhistas.

Logo o objetivo deste artigo é analisar a história do *compliance*, inclusive no Brasil, como ocorre sua aplicação prática, abordar o programa de *compliance* trabalhista e demonstrar como ele é uma ferramenta importantíssima para evitar ações judiciais.

Por fim, o método de procedimento utilizado foi o de pesquisas bibliográficas em sites, revistas, jornais, doutrinas, jurisprudências e legislação. E o método de abordagem foi o dedutivo, ou seja, partiu-se de uma análise geral para extrair conclusões particulares.

1 CONCEITO E HISTÓRIA

1.1 CONCEITO

Compliance é uma palavra inglesa que em português significa conformidade (COMPLIANCE, 2017). É o dever de estar em conformidade com as leis, diretrizes, éticas, regulamentos internos e externos, a fim de minimizar os riscos vinculados a reputação, além do risco legal regulatório. (FREIRE, 2014).

O *compliance* nas empresas, segundo LIRA, 2013, é atender aos normativos dos órgãos reguladores, de acordo com as atividades desenvolvidas pela sua empresa, bem como dos regulamentos internos, principalmente aqueles inerentes ao seu controle interno. No conceito de André Cabete Fábio:

O compliance é uma prática corporativa que pode ser tocada por um departamento interno da empresa ou de forma terceirizada. Seu objetivo é analisar o funcionamento da companhia e assegurar que suas condutas estejam de acordo com as regras administrativas e legais, sejam essas regras externas (do país, Estado e cidade onde ela atua) ou internas (da própria empresa). (FÁBIO, 2017).

Assim o programa de *compliance* se coloca como uma ferramenta extremamente útil ao empresário, permite facilitar o cumprimento de regras e previne diversos problemas. O *compliance* vai além das barreiras legais e regulamentares, incorporando princípios de integridade e conduta ética. (ABBI; FEBRABAN, 2009).

Ainda no entendimento da ABBI e FEBRABAN o programa de *compliance* consiste em:

Assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, fortalecimento e o funcionamento do Sistema de Controles Internos da Instituição, procurando mitigar os Riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como disseminar a cultura de controles para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes. Além de atuar na orientação e conscientização à prevenção de atividades e condutas que possam ocasionar riscos à imagem da instituição. (ABBI; FEBRABAN, 2009).

Assim, aplicar o *compliance* corporativo, é instituir programas que permitam que a empresa esteja em conformidade com a lei, normas, regulamentos, agindo de forma correta e impondo esse dever também a seus funcionários e colaboradores.

1.2 HISTÓRIA DO COMPLIANCE

Embora o *Compliance* seja um instrumento que veio à tona recentemente, sua origem é bem antiga, especialmente nos Estados Unidos, onde desde 1913 já se notavam práticas de *compliance*.

Assim, segundo Hugo do Amaral Ferreira Trapp:

A origem das primeiras noções de *compliance* data de 1913, quando os Estados Unidos criaram o *Federal Reserve*, o Banco Central norte-americano. O objetivo seria construir um sistema financeiro mais flexível, seguro e estável, de sorte que dentre esses elementos, a busca pela segurança é o que está mais intimamente ligado à adoção de práticas de *compliance*. (TRAPP, 2014).

Logo, foi com a criação do Banco Central norte-americano que se iniciaram as primeiras práticas para agir em conformidade com as normas e regulamentos com o objetivo de alcançar a segurança.

Posteriormente, ainda segundo Trapp (2014), em 1930, na conferência de Haia, fundou-se o *BIS - Bank of International Settlements*, sediado em Basileia, Suíça, com a finalidade de que todos os bancos centrais do mundo cooperassem entre si.

E a evolução do Instituto foi cada vez maior, conforme descreve detalhadamente Trapp:

Em seguida, emerge a década de 1960, por muitos chamada de “a era do *compliance*”, haja vista a norte-americana SEC - *Securities and Exchange Commission* (Comissão de Valores Mobiliários americana) iniciou uma campanha para pressionar as empresas norte-americanas a contratar “*Compliance Officers*”, a fim de criar procedimentos internos de controles, treinar funcionários e monitorar o cumprimento de regras internas, com o objetivo de auxiliar a efetiva supervisão da área de negócios.

A partir de então, o crescimento do *compliance* passou a apresentar uma constante evolução, em um rito cada vez mais crescente. Nesse contexto, avança-se até 1974, quando surge a figura do Comitê de Regulamentação Bancária e Práticas de Supervisão, criado pelos Bancos Centrais dos países membros do G-10 com objetivo discutir questões relacionadas à indústria

bancária, visando a melhorar a qualidade da supervisão bancária e fortalecer a segurança do sistema bancário internacional.

Posteriormente, os Estados Unidos foram surpreendidos pelo mundialmente famoso escândalo de Watergate, um dos mais emblemáticos casos de corrupção da história recente. Assim, diante da conjuntura que se instalou a partir das investigações e consequentes revelações do caso, o Congresso norte-americano aprovou o já citado FCPA - *Foreign Corrupt Practices Act*, importantíssimo marco na história do desenvolvimento do *compliance* e tido, até os dias atuais, como uma das principais bases normativas dos programas de integridade, bem como a principal representação legislativa desse tipo de programa.

Ademais, em 1988, ganha ainda mais força a prática dos controles internos, em especial com a assinatura do Acordo de Basiléia, constituído pelo Comitê de Basiléia, no âmbito do BIS, publicando os 13 princípios concernentes à supervisão pelos administradores a à cultura/avaliação de controles internos, tendo como fundamento a ênfase na necessidade de controles internos efetivos e a promoção da estabilidade do Sistema Financeiro Mundial. [...].

Mais adiante, em 1997, os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além do Brasil, Argentina, Bulgária, Chile e Eslováquia, celebraram a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, com entrada em vigor em 1999 e cujo objeto consistia em um compromisso dos Estados signatários em adequar suas legislações às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no âmbito do comércio internacional.

Mais recentemente, em 2010, o Reino Unido aprovou o *Bribery Act*, lei britânica de combate e prevenção à corrupção, em moldes semelhantes ao FCPA americano. A legislação britânica é considerada uma das mais severas do mundo no combate à corrupção empresarial, em especial pela extensa competência territorial (transnacional) que apresenta. (TRAPP, 2014).

Logo, têm-se que a preocupação com a ética e honestidade e o combate à corrupção são intenções de longa data, principalmente no exterior, o que fez com que se buscassem cada vez mais métodos de estar e agir em conformidade com as diversas normas legais, ou seja, métodos de *compliance*.

1.3 HISTÓRIA DO COMPLIANCE NO BRASIL

No Brasil, embora o termo *compliance* tenha se expandido somente após a lei 12.846/2013, também conhecida como lei anticorrupção, pois foi quando surgiu os benefícios a serem obtidos pelas empresas que se encontram em conformidade com as normas; algumas práticas já eram adotadas desde 1998 com a publicação da resolução 2554 do Banco Central (Bacen) dispendo sobre a implantação e implementação de sistemas de controles internos.

Ainda em 1998, foi publicada a lei 9.613/98, conhecida como a Lei de Combate aos Crimes de “Lavagem” de Dinheiro. Sobre referida lei comenta André Almeida Rodrigues Martinez:

Além da sua importância penal, a nova lei cuidou de criar entre nós o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) – órgão da administração pública federal, no âmbito do Ministério da Fazenda, com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas. (MARTINEZ, 2016).

Assim, inicialmente os bancos e posteriormente algumas empresas foram adotando algumas práticas para combater a ilicitude, como elaboração de códigos de condutas, de cartilhas, treinamento de funcionários, análise e previsão de riscos, entre outras.

E após escândalos de corrupções políticas, em 2013 surgiu a lei 12.846/2013, lei anticorrupção que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas sobre atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. (BRASIL, 2013).

A lei anticorrupção estimulou a prática de *compliance* corporativo porque minimizou as sanções para as empresas que comprovarem a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, conforme dispõem, respectivamente, os incisos VII e VIII do artigo 7^a da lei 12.846/2013.

Corroborando com o exposto, temos as lições de Martinez:

Está prevista na Lei Anticorrupção uma espécie de análise da conduta social e da “personalidade” da empresa, método que o legislador de 2013 optou em quase simetria ao sistema de aplicação de sanções do art. 59 do Código Penal. Dito de outra forma, quanto mais ética e em conformidade as leis e regulamentos estiver de fato a empresa, menor poderá ser a sanção a ela imposta. (MARTINEZ, 2016).

Portanto, após a instituição da lei anticorrupção, o *compliance* está se consolidando no Brasil e seus programas já estão sendo aplicados por diversas empresas, em vários seguimentos, inclusive na área trabalhista, como veremos a seguir.

2 O PROGRAMA DE COMPLIANCE E SUA APLICAÇÃO NA ÁREA TRABALHISTA

Após a análise do conceito e história do *compliance*, passa-se a demonstração de como funciona os requisitos e técnicas de *compliance*, primeiro em uma abordagem geral e em seguida, específica para área trabalhista.

2.1 O PROGRAMA DE COMPLIANCE E SUAS TÉCNICAS GERAIS.

O *compliance* é uma estratégia não apenas voltada a obter ganho de valor e competitividade em longo prazo, mas também contribui decisivamente para a própria sobrevivência da organização. (COIMBRA; BINDER, 2010, p.5).

Logo, ele é muito importante para o crescimento dos negócios, pois, ainda segundo COIMBRA; BINDER, 2010, o sucesso das organizações é extremamente dependente da admiração e da confiança pública, refletida no valor de suas marcas, na sua reputação, na capacidade de atrair e fidelizar clientes, investidores, parceiros e até os empregados.

O programa de *compliance* pode ser aplicado em diversas áreas e embora cada empresa precise adaptá-lo às suas necessidades, há algumas técnicas que são gerais e podem ser utilizadas para nortear a programação.

Segundo Trapp:

O programa de *compliance* consiste na criação e aplicação de políticas e procedimentos internos em uma empresa, os quais, precedidos de um estudo aprofundado da realidade pertinente, devem ser capazes de controlarem (e eliminarem, na medida do possível) os riscos de *no compliance* (em tradução livre, 'não conformidade') que atingem a empresa. (TRAPP, 2014).

Interpretando os ensinamentos de TRAPP, 2014, a implementação do programa de *compliance* se divide em duas etapas: a primeira de investigação do histórico empresarial e a segunda de implementação de práticas específicas e preventivas.

Assim, para efetiva aplicação de um programa de *compliance*, inicialmente deve-se fazer um levantamento histórico da empresa, uma espécie de auditoria, para analisar se a empresa já se envolveu em alguma infração, quais as leis e regulamentos que a atividade deve seguir e se as práticas corporativas estão em consonância com eles, quais os possíveis riscos, como são as condutas dos funcionários e criar políticas e regras aos

colaboradores.

Complementando as técnicas, Daniel Sibille e Alexandre Serpa, ensinam:

É muito importante que antes de se falar em avaliação de riscos, se conheça os objetivos de sua empresa e do seu programa de *compliance*, pois este pilar é uma das bases do sucesso do programa de *compliance*, uma vez que o código de conduta, as políticas e os esforços de monitoramento deverão ser construídos com base nos riscos que forem identificados como relevantes durante esta fase de análise. A efetiva condução de uma análise de riscos envolve uma fase de planejamento, entrevistas, documentação e catalogação de dados, análise de dados e estabelecimento de medidas de remediação necessárias. (SIBILLE; SERPA, 2016).

Logo, não se pode aplicar as mesmas técnicas a todas as empresas, por isso mesmo antes do levantamento dos riscos, é necessário traçar os objetivos da empresa e os da aplicação do *compliance*, avaliando detalhadamente as especificidades e necessidades da empresa. Posteriormente, após a definição de objetivos e avaliação de riscos, deve ser implementado as técnicas de *compliance*, que segundo TRAPP são:

[...] (I) a criação (divulgação e fiscalização) de um Código de Ética, (II) a criação de um Canal de Denúncias (o qual deve ser estimulado e deve garantir o sigilo e o anonimato dos denunciantes e denunciados), (III) a publicização do programa dentro da empresa e entre os funcionários através de cartazes, quadros, panfletos e informativos, (IV) a realização de workshops periódicos sobre temas relacionados ao *compliance*, com o objetivo ampliar o conhecimento de todos os membros da empresa acerca do assunto.

Em paralelo, há os procedimentos específicos de cada empresa, a serem construídos a partir da análise da respectiva realidade encontrada na primeira fase do programa. Ademais, é importante lembrar que a segunda

etapa não possui fim. Isto porque, uma vez que ela consiste na própria aplicação do programa, não há um prazo para tanto, haja vista que, após aplicado, o programa de *compliance* deve fazer parte da empresa enquanto essa estiver ativa. (TRAPP, 2014).

Logo, as empresas implantam as técnicas que lhes são apropriadas e treinam seus funcionários para segui-las, exigindo que todos ajam em conformidade com as leis e regulamentos dos quais a empresa é obrigada a se submeter e que sigam o código de ética e demais práticas de *compliance* instituídas.

Seguindo corretamente um programa de *compliance* as empresas evitam multas por ilícitudes, agregam valor ao mercado, melhoram a reputação da marca, atraem investidores e parceiros, principalmente os internacionais e com isso aumentam seus lucros e prosperam em seu seguimento.

2.2 O COMPLIANCE TRABALHISTA E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA.

Após analisar como funciona um programa de *compliance*, passaremos a análise de sua aplicação na órbita trabalhista.

Com a expansão do *compliance* no Brasil, verificou-se que seu programa pode ser adotado em qualquer área, inclusive na esfera trabalhista. A legislação e os tribunais brasileiros responsabilizam em grande parte as empresas pela conduta de seus gestores e, até mesmo, pelo convívio e relações entre os funcionários. (CUNHA, 2008).

Por isso, *é fundamental desenvolver mecanismos de prevenção e gerenciamento de possíveis problemas internos, ou seja, ter uma estrutura de compliance* (CUNHA, 2008). Segundo NOVELLI, 2016, o programa de *compliance* trabalhista, deve atuar em duas frentes a saber: criação de políticas e procedimentos internos de observância à legislação (e jurisprudência) laboral e vigilância efetiva (interna e externa) de seu cumprimento.

Assim para evitar a responsabilização das empresas no âmbito judicial é fundamental a adoção do programa de *compliance*, utilizando-se as técnicas de prévia avaliação de riscos; levantamento do quadro de funcionários; observação de quais normas trabalhistas a empresa deve seguir e posteriormente aplicando o código de conduta a ser seguido pelos funcionários; adequando às normas à prática dos trabalhadores; implantando um canal de denúncias; nomeando um responsável para resolver o conflito interno dos empregados e fiscalizando a adesão de todos às medidas determinadas pela empresa.

Complementando o exposto, temos os ensinamentos de Fernanda Barbosa:

O processo inicia-se pela análise do objetivo social para correto enquadramento sindical e normas coletivas, passando pela micro e macrogestão de Recursos Humanos e por meio dos procedimentos técnicos na gestão dos funcionários, chegando finalmente à Gestão Corporativa com os dirigentes e na assessoria do dia a dia nas condutas e na tomada de decisões na empresa que têm reflexos trabalhistas e financeiros de uma maneira geral. (BARBOSA, 2016).

Logo, entende-se que deve haver uma interação entre todos os setores da empresa, com a cooperação e treinamento de todos os funcionários.

Ainda de acordo com Breno Novelli, na primeira fase do *compliance* trabalhista é necessário:

Mapeando as especificidades de cada núcleo organizacional, criar um ambiente transparente, sadio e respeitoso no trato interpessoal entre todos os funcionários, observando os ditames do complexo ordenamento jurídico trabalhista pátrio, passando, ainda, pela jurisprudência pertinente às relações trabalhistas. Neste sentido, por exemplo, devem ser coibidas

atitudes preconceituosas, abusos hierárquicos, além de obediência a critérios objetivos em contratações, desligamentos e, claro, no trato entre colegas. Amplia-se, ainda, para a gestão empresarial ético-sustentável, na qual haja a atuação incisiva para obedecer a legislação posta, de forma a não suprimir direitos trabalhistas. (NOVELLI, 2016).

Desta forma, além de fazer todo o levantamento de normas e regulamentos que regem a empresa, já na primeira fase é preciso criar técnicas para acabar com o preconceito entre funcionários, com os abusos cometidos por superiores e fazer orientações para que todos se tratem com respeito e cordialidade. É importante também a obediência a todas as normas trabalhistas, afim de que nenhum direito seja suprimido. Já na segunda frente, é preciso comprovar o envio de esforços, de forma constante, no cumprimento de todo o regramento criado, tanto interna quanto externamente. (NOVELLI, 2016).

Logo, é fundamental não só a criação de regras, mas de mecanismos para que elas sejam efetivamente cumpridas e que hajam punições caso sejam desrespeitadas. Nesse diapasão, dispõe Breno Novelli:

Devem, então, as empresas, promoverem treinamentos constantes, palestras explicativas, submeterem-se à auditorias de controle e, também, provarem a aplicação de penalidades (que obedecem a critérios objetivos) aos infratores das políticas internas criadas (sempre observando a razoabilidade e direito de defesa). (NOVELLI, 2016).

Assim, é medida que se impõe o efetivo controle e orientação à aplicação do programa de *compliance*, sob pena de se criarem técnicas apenas teóricas que não serão aderidas pelos colaboradores.

Outras ferramentas, derivadas do direito internacional, também podem ser utilizadas, como a *know your customer* que em português significa conheça seu cliente

(CUSTOMER, 2017), mas ao trazer para o direito trabalhista, ela pode ser aplicada nos casos de terceirização indireta, ou seja, quando uma empresa, tomadora de serviços, contrata outra empresa, prestadora de serviços para realizar determinadas atividades. (BARBOSA, 2016).

Para MACIEL, 2016, as práticas de *know your customer*, em síntese constituem em exigir documentações de regularidades econômicas, jurídicas e fiscais; obter e analisar dados cadastrais; criar rotina de atualização de cadastros; obter conhecimento da origem do patrimônio do cliente; conhecer a origem e destino dos recursos movimentados; identificar, analisar, decidir e reportar as situações que possam configurar indícios da ocorrência de crimes e análise de riscos quanto ao local, tipo de atividade e tipo de serviços.

Adaptando para a área trabalhista os ensinamentos de MACIEL, 2016, utilizando o procedimento de *know your customer* é possível conhecer o prestador de serviços antes de contratá-lo; fazer o levantamento da documentação de sua empresa; confirmar a integralização do capital social alegado; verificar a origem do patrimônio; inspecionar previamente o local de trabalho para verificar a estrutura e condições de higiene e segurança; avaliar o histórico dos sócios da tomadora e analisar os possíveis riscos.

Já a outra ferramenta disponível é a *Know Your Employee – KYE* que em português significa conheça seu funcionário (EMPLOYEE, 2017) e segundo BARBOSA, 2016, se aplica em vários aspectos, tanto na investigação social de quem é o funcionário, quanto nas instituições de políticas internas na empresa.

Assim também é possível saber o histórico do funcionário antes mesmo de contratá-lo e verificar se ele se adequa às condutas exigidas pela empresa e ao código de ética estabelecido.

Por todo exposto, observa-se, que o *compliance* é perfeitamente aplicável a área trabalhista, envolvendo todos os funcionários e sócios da empresa, com a possibilidade de utilização de múltiplas técnicas para agir em conformidade com as normas trabalhistas e prevenir riscos.

3 COMO UTILIZAR OS PROGRAMAS DE COMPLIANCE PARA EVITAR AÇÕES JUDICIAIS TRABALHISTAS.

Após a análise de como funciona o *compliance* trabalhista e sua aplicação prática, verificaremos porque ele auxilia na redução de ações trabalhistas. No atual cenário econômico que vivenciamos e principalmente após a aprovação das leis 13.429/2017 (lei da terceirização) e lei 13.467/2017 (Reforma trabalhista) percebe-se que o direito do trabalho está se modificando, trazendo novas regras e flexibilizando as relações.

A lei 13.429/2017 regulamentou a terceirização no Brasil e determina em seu artigo 3º que é a contratante a responsável por garantir condições de segurança, higiene e salubridade dos trabalhadores. Logo se um empregado de uma empresa prestadora de serviços sofrer algum acidente no ambiente laboral poderá ingressar com ação também contra a tomadora de serviços, é a denominada responsabilidade solidária.

E o artigo 5º da mesma lei, determina que a contratante dos serviços responde subsidiariamente à contratada, pelas obrigações trabalhistas decorrentes do período em que foi tomadora de serviços, portanto, se um funcionário da empresa terceirizada não receber suas verbas trabalhistas e ingressar com ação judicial, caso a empresa prestadora não tenha condições financeiras, nem patrimônio para arcar com a dívida, essa responsabilidade passará a ser da contratante.

Por isso é de extrema importância a aplicação do *compliance know your customer*, pois se a contratante faz uma prévia avaliação de todo histórico financeiro, patrimonial e estrutural da contratada, certamente não contratará empresas que não tenham condições de se manterem no mercado de trabalho, sem capital e bens; e nem aquelas que não se adequem as normas de segurança, higiene e salubridade exigidas pelas regras trabalhistas, evitando assim a responsabilização em ações judiciais e o gasto com passivos trabalhistas.

Já a outra técnica que pode ser utilizada no programa de *compliance* é a *know your employee* que facilita o conhecimento dos funcionários antes da contratação e evita que um empregado que não se encaixe nos valores e códigos de conduta e ética da empresa seja inserido no ambiente laborativo, prevenindo, assim, diversos conflitos com outros funcionários, ações judiciais e o prejuízo à imagem da empresa.

Corroborando com o exposto, segue os ensinamentos de Fernanda Barbosa:

O *compliance*KYC permite instituir políticas e procedimentos de controle a serem adotadas pelos funcionários para evitar que sejam cometidos atos ilícitos que comprometam a imagem da empresa por meio de treinamentos, palestras e até mesmo participação nos lucros, para garantir o engajamento do funcionário com a organização. Visa também evitar problemas de relacionamento entre os funcionários, sejam do mesmo nível hierárquico ou não, uma vez que, em se tratando de funcionários de nível hierárquico diferentes, pode haver a ocorrência de assédio moral, assédio sexual e preconceitos. É importante, portanto, que a empresa estabeleça códigos de conduta e ética de funcionários e que crie mecanismos de denúncia a serem utilizados onde os mesmos se sintam à vontade para se queixar antes de tomar uma medida como o pedido de demissão ou a propositura de uma reclamatória trabalhista, por exemplo. (BARBOSA, 2016).

Assim, é preciso que as empresas orientem seus funcionários, promovam palestras explicativas sobre assédios no ambiente de trabalho, palestras essas que podem ser realizadas por profissionais da saúde e advogados, alertando sobre as consequências jurídicas, físicas e psicológicas da vítima de assédio.

É essencial também após a criação do código de conduta explicitá-lo a todos os funcionários, dando-lhes ciência das regras a serem seguidas e fiscalizando o cumprimento.

Segundo COIMBRA, 2010, p.32, as empresas devem respeitar os direitos trabalhistas de seus funcionários, oferecendo condições adequadas, seguras e saudáveis de trabalho, combatendo o assédio sexual ou moral.

Os empregados precisam saber que, diante da independência que o setor de *compliance* possui dentro da organização, são livres para colaborar na defesa da ética e de seus direitos dentro da empresa, sem medo de sofrerem retaliações e com a garantia de que serão ouvidos. (BORSATTO, 2015).

Por isso o canal de denúncias é extremamente importante, é passível a ocorrência de assédio moral ou sexual e muitas vezes a vítima se sente envergonhada, acuada em relatar a situação aos supervisores. Logo, o canal de denúncias contribuiria para facilitar a comunicação de atitudes constrangedoras e ilícitas como os assédios no ambiente laboral.

Com isso os encarregados do programa de *compliance* na empresa têm condições de apurarem o ocorrido e adotarem as medidas necessárias, solucionando o problema internamente e discretamente, sempre que possível.

Por fim, outras práticas de *compliance* como as analisadas no tópico anterior, também auxiliam muito na resolução interna de conflitos e evita o alcance ao judiciário. Principalmente agora com a reforma trabalhista e a prevalência do negociado sobre o legislado, ou seja, acordos e convenções coletivas valerão mais que a própria lei.

Logo, se uma empresa além da convenção coletiva, realiza diversos acordos coletivos, complica-se ainda mais o entendimento e cumprimento de todas as regras pelos funcionários, o que pode ocasionar multas administrativas e até ações trabalhistas.

Assim, o *compliance* trabalhista também atua nessa área, a equipe técnica, avalia quais as normas aplicáveis a empresa e as traduz para maior compreensão de todos, reunindo todas as normas em um único código de conduta.

É necessário, ainda, um abrandamento dos conflitos e da majoração da importância

da perspectiva de futuro, pela valorização dos empregados – existência de um plano de cargos e salários objetivo e automático, que possibilite visualizar a carreira no futuro. (RIBEIRO, 2015).

Por isso é fundamental, além da criação de regras internas; a instituição de programas de cargos e salários, afim de incentivarem os trabalhadores a executarem cada vez melhor o seu trabalho; a serem comprometidos; a cumprirem as normas e a se sentirem realizados no emprego.

Em síntese, todas as práticas de *compliance* aplicadas à área trabalhista ajudam a dirimir conflitos e evitar ações judiciais, diminuindo, conseqüentemente, o prejuízo das empresas, proporcionando a satisfação dos funcionários, a expansão das atividades e o aumento dos lucros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil caminha cada vez mais para o desenvolvimento, as pessoas estão mais intolerantes à corrupção, à desonestidade e ao descumprimento das normas legais. Os países estrangeiros estão cada vez mais exigentes em suas relações comerciais, de forma que somente as empresas que se mostrarem íntegras, responsáveis, cumpridoras da legislação e demais regulamentos, serão consideradas aptas a firmar parceria comercial. Nesse contexto intensifica-se a implementação do *compliance* nas empresas brasileiras, o termo que surgiu nos Estados Unidos e significa estar em conformidade com todas as regras.

O programa de *compliance* consiste na aplicação de diversas práticas de definições de objetivos; avaliação de riscos; compilação em um único documento de todas as normas jurídicas aplicáveis ao negócio; incentivo e orientação aos trabalhadores; fiscalização quanto ao cumprimento das regras e instituição de medidas que facilitam a contratação de terceiros, como a *know your customer* e de funcionários, a *know your employee*.

Determinadas práticas não só permitem que as empresas estejam em consonância com todas as normas das quais são obrigadas a seguir, mas que contratem terceiros e

colaboradores que se encaixem na missão, visão e valores da empresa, além de prevenirem múltiplos riscos, adotando medidas capazes de reestruturar o ambiente de trabalho.

Corrobora com a satisfação do funcionário em seu emprego, fazendo com que ele se sinta seguro, acolhido pelo seu empregador, com a ciência de que trabalha em uma empresa séria, responsável, preocupada e que não visa somente o lucro, mas se preocupa em resolver as questões internas e em ouvir o trabalhador.

Tudo isso evita o acúmulo de sentimentos negativos e o desejo de iniciar um conflito judicial. Faz também com que o obreiro elogie a marca e a coloque no mercado com uma imagem positiva e enaltecida.

Permite, ainda, maior interação entre os funcionários e os gestores; resoluções de conflitos de maneira discreta e interna; evita desavenças entre os próprios funcionários, situação que muitas vezes é desconhecida pelo empresário e afasta, principalmente, as ações trabalhistas.

REFERÊNCIAS

ABBI; FEBRABAN. Função de Compliance. Disponível em: http://www.abbi.com.br/download/funcaoodecompliance_09.pdf. Acesso em 22 ago. 2017;

BARBOSA, Fernanda. O compliance trabalhista como ferramenta de integração. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI241920,41046O+Compliance+Trabalhista+como+ferramenta+de+integracao>. Publicado em: 07 jul. 2016. Acesso em: 22 ago. 2017;

BORSATTO, Alana. Compliance e a Relação de Emprego. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito do trabalho. I. Congresso Nacional do CONPEDI

UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25.: 2015: Belo Horizonte, MG). Disponível em:
<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/i135trx2/wP74dLG9jTXn8X4d.pdf>.

Acesso em: 09 dez. 2017;

BRASIL. Lei 9.613 de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9613.htm. Acesso em: 30 ago. 2017

____. Lei n 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 14 jul. 2017. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm>. Acesso em: 22 ago. 2017;

____. Lei 13.429 de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm. Acesso em: 22 ago. 2017;

____. Lei 12.846/2013. Publicada em 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas sobre atos contra a administração pública, Nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 20 ago. 2017;

____, Banco Central do. RESOLUÇÃO N° 2.554. Dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos. Publicada em 24 de setembro de 1998. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1998/pdf/res_2554_v3_P.pdf. Acesso em: 22 ago. 2017;

CANDELORO, Ana Paula P. Os 9 passos essenciais para fortalecer o compliance e a governança corporativa nas empresas. Disponível em: <http://hbrbr.uol.com.br/os-9-passos-essenciais-para-fortalecer-o-compliance-e-a-governanca-corporativa-nas-empresas/>. Publicação: abr. 2013. Acesso em: 30 ago. 2017;

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; BINDER, Vanessa Alessi Manzi (organizadores). Manual de *compliance*: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010;

COMPLIANCE, 2017. Disponível em: <http://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/compliance>. Acesso em 20 ago. 2017;

CORREIA, Leila. Nova Lei Anticorrupção afetará empresas brasileiras, aponta EY. Disponível em: http://www.ey.com/br/pt/newsroom/news-releases/press_release_uk_bribery_act. Publicado em: 04 jul. 2011. Acesso em 30 ago. 2017;

CUNHA, Sólon. Compliance também se aplica à área trabalhista. Entrevistador: site migalhas. 25 set. 2008. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI69791,51045Compliance+tambem+se+aplic+a+a+area+trabalhista>. Acesso em 22 ago. 2017;

FÁBIO, André Cabbete. O que é compliance. E por que as empresas brasileiras têm aderido à prática. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/24/O-que-%C3%A9-compliance.-E-por-que-as-empresas-brasileiras-t%C3%AAm-aderido-%C3%A0-pr%C3%A1tica>. Publicação em: 24 jul. 2017. Acesso em: 30 ago. 2017;

FREIRE, Débora. Histórico da Compliance. Disponível em: http://www.academia.edu/19819682/Hist%C3%B3rico_da_Compliance. Acesso em: 22 ago. 2017;

KIYOHARA, Jefferson; HENCSEY, Antônio Carlos. Saiba o que é Compliance e qual a melhor forma de usar. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2017-04-04/compliance.html>. Publicado em: 04 abr. 2017. Acesso em: 30 ago. 2017;

KNOW YOUR CUSTOMER, In: Dicionário Linguee. Disponível em : <http://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/know+your+customer.html>. Acesso em 21 ago. 2017;

KNOW YOUR EMPLOYEE, In: Dicionário Linguee. Disponível em: <http://www.linguee.com.br/portuguesingles/search?source=auto&query=know+your+employee>. Acesso em: 22 ago. 2017;

LIRA, Michel Pereira de. O que é compliance e como o profissional da área deve atuar? Disponível em: <https://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/112396364/o-que-e-compliance-e-como-o-profissional-da-area-deve-atuar>. Publicado em: 2013. Acesso em 22 ago. 2017;

MACIEL, João. Conheça a importância da prática KYC. Disponível em: <http://blog.uplexis.com.br/importancia-da-pratica-kyc/>. Publicado em: 14/07/2016. Acesso em: 22 ago. 2017;

MARTINEZ, André Almeida Rodrigues. Compliance no Brasil e suas origens. Acesso em: <http://www.ibdee.org.br/compliance-no-brasil-e-suas-origens/>. Publicado em: 18 nov. 2016. Acesso em: 22 ago. 2017;

[NOVELLI, Breno](#). Implementação de programa de compliance e seus impactos na área trabalhista. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9732/Implementacao-de-programa-de-compliance-e-seus-impactos-na-area-trabalhista>. Publicado em: 08 mai. 2016. Acesso em 09 dez. 2017;

[RIBEIRO, Marcia Carla Pereira](#). Compliance e a lei anticorrupção nas empresas. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509944>. Publicado em jan. 2015. Acesso em: 09 dez. 2017;

SIBILLE, Daniel; SERPA, Alexandre. Os pilares do programa de compliance. Disponível para download em: <http://conteudo.lecnews.com/ebook-pilares-do-programa-de-compliance>. Acesso em 20 ago. 2017;

SOUZA, Robson Almeida. O que é compliance ou programa de integridade? Disponível em: <https://www.oeconomista.com.br/o-que-e-compliance-ou-programa-de-integridade/>. Publicado em 12 mai. 2016. Acesso em: 30 ago. 2017;



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

FRANÇA, Jaíne Gouveia Pereira; O compliance trabalhista como ferramenta para evitar ações judiciais. Data de submissão: 30/08/17 | Data de aprovação: 06/12/17.

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

FRANÇA, Jaíne Gouveia Pereira; O compliance trabalhista como ferramenta para evitar ações judiciais. In: Revice – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 147-169, jan./jul.2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INSERÇÃO SOCIAL DE TRAVESTIS E
TRANSEXUAIS:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “TRANSCIDADANIA”

PUBLIC POLICIES FOR SOCIAL INCLUSION OF TRANSVESTITES AND
TRANSSEXUALS:
AN ANALYSIS OF THE “TRANSCIDADANIA” PROGRAM

¹Caio Benevides Pedra

²Evelyne Cirilo Sousa

³Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues

⁴Thaysa Sonale Almeida Silva

RESUMO: O Brasil é o país que mais mata travestis e transexuais no mundo. Além do alto índice de mortalidade, esses grupos acumulam, dentro da população LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros), a menor expectativa de vida, os menores níveis de escolaridade e a maior taxa de evasão escolar. Pouco qualificadas e perseguidas pela rejeição social, as pessoas trans têm escassa representatividade no mercado de trabalho e muitas delas precisam recorrer à prostituição como principal forma de garantir a subsistência. Num Estado Democrático de Direito, que traz em si uma série de pressupostos básicos, tais como a liberdade e a igualdade, meios pelos quais buscamos garantir e

¹ Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais com pesquisas relacionadas ao acesso à cidadania pela população LGBT. Bacharel em Direito pela UFMG e Especialista em Gestão de Instituições de Ensino Superior pela mesma universidade; caiopedra@gmail.com.

² Mestre e Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; ecirilos@gmail.com.

³ Mestre e Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral. Pós-graduado em Liderança e Gestão Pública no Centro de Liderança Pública em parceria com a Universidade de Harvard (Cambridge, MA, EUA); raphaelvasconcelos123@gmail.com.

⁴ Geógrafa graduada pela Universidade Federal de Viçosa, com MBA em Sustentabilidade e Responsabilidade Social e Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; thaysasonale@gmail.com.

defender a dignidade humana, fundamento da nossa vida política e da ordem jurídica, é preciso reconhecer que nem todos os grupos podem exercer sua cidadania com tanta facilidade. Pensando em corrigir essas privações, a Prefeitura de São Paulo criou um programa que facilita o acesso de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade a saúde, educação e capacitação para o trabalho, que aqui pretendemos analisar enquanto política pública destinada a inserção social. O Programa Transcidadania busca promover mudanças na sociedade e pregar a tolerância à diversidade e o respeito às identidades de gênero. Por ser um programa recente, no entanto, ainda precisa ter sua estrutura e seus resultados avaliados. nesse sentido, este trabalho pretende verificar, a partir de documentos, artigos e da visita de um dos autores ao Programa, a sua organização, sua estrutura, e os modelos organizacionais e de gestão que orientam as suas atividades.

PALAVRAS-CHAVE: Travesti; Transexual; Inserção; Política pública; LGBT; Programa Transcidadania; Inclusão Social.

ABSTRACT: Brazil is the country that most kills transvestites and transsexuals in the world. In addition to the high mortality rate, these groups accumulate, within the LGBT population, lower life expectancy, lower levels of schooling, and higher rates of school dropout. Poorly qualified and persecuted by social rejection, transvestites and transsexuals have very little representation in the labor market, and many of them need to engage in prostitution as their main way of subsistence. In a democratic state of law, which has in itself a series of basic assumptions, such as the right of freedom and equality, means by which we seek to grant and defend human dignity, as the foundation of our political life and our legal system, it is necessary to recognize that not all groups can exercise properly their citizenship. Having this in sight, the City of São Paulo created a program that facilitates the access of transvestites and transsexuals in a vulnerability situation to health, education and work capacitation, which we intend to analyze here as a public policy aimed at social inclusion. The Transcidadania Program seeks to promote changes in society and preach tolerance for diversity and respect for gender identities. Because it is a recent program, however, it

still needs to have its structure and results evaluated. In this sense, this paper intends to verify, from documents, articles and the visit of one of the authors to the Program, its organization, its structure, and the organizational and management models that guide its activities.

KEYWORDS: Transvestite; Transexual; Inclusion; Public Policy; LGBT; Transcidadania Programa; Social Inclusion.

INTRODUÇÃO

Durante décadas, prevaleceu no debate acadêmico o enfoque da temática sobre gênero voltado para a análise das múltiplas perspectivas do papel desempenhado pela mulher, partindo-se da divisão binária e dicotômica da sociedade entre “macho e fêmea”, a partir de um discurso *biologizante*, que se fundamenta e reforça a categoria de sexo.

Com o passar do tempo, novas perspectivas foram introduzidas na problemática em torno do gênero para ampliar as abordagens clássicas até então reduzidas ao papel da mulher, de modo a contemplar, também, as relações de poder materiais e simbólicas que envolvem todos os seres humanos.

Percebeu-se, ao longo do tempo, que, para se discutir gênero é preciso superar as distinções básicas comumente ensinadas e que se baseiam em corpos, jeitos de ser e de se comportar, bem como em discursos normatizadores e reguladores da sexualidade, sobretudo para alcançar os instrumentos de poder que se constroem a partir dessas definições (BORTOLINI, 2011, p. 29), sem atentar para a importância do desenvolvimento da personalidade e do arbítrio.

Nesta perspectiva, então, para conceituar gênero, faz-se necessário considerar as relações sociais, políticas, econômicas e culturais entre os sexos, as quais sinalizam as condições de desigualdade ainda existentes, sobretudo nas relações hierárquicas e de poder.

Conforme ensina Fraser (2006, p. 234), “o gênero não é somente uma diferenciação econômico-política, mas também uma diferenciação de valorização cultural”.

Nesse contexto, a injustiça de gênero torna-se, na verdade, injustiça distributiva e, como tal, necessita de compensações redistributivas, o que exige transformações socioeconômicas e políticas.

No caso do Brasil, por exemplo, o fortalecimento do movimento feminista a partir da década de 1970 fomentou a preocupação em estabelecer pautas políticas específicas e/ou direcionadas às mulheres, o que culminou no início das tentativas de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais. O que ainda se verifica, no entanto, é um reduzido número de medidas estatais voltadas especificamente para mulheres.

No Brasil, residem cerca de 103,5 milhões de mulheres, o que corresponde a 51,4% da população brasileira¹. Nesse cenário, é notável que as mulheres são muitas e, dessa forma, é importante considerar que o machismo, a exclusão social e as desigualdades não atingem todas elas da mesma maneira. É preciso, antes, considerar as interseccionalidades existentes entre o gênero e, por exemplo, a raça e a classe social.

A análise dessas convergências lança luzes sobre a situação de travestis e transexuais no Brasil, país que possui, hoje, o maior número de assassinatos transfóbicos registrados no mundo, segundo dados de uma ONG internacional que discutiremos mais adiante. Somados à alta mortalidade, essa população ainda arca com outros índices alarmantes, como a baixa escolaridade, a baixa inserção no mercado de trabalho e alta taxa de evasão escolar.

No caso, travestis e mulheres transexuais brasileiras² são um subgrupo muito específico da população de mulheres, bem como da população LGBT. E, como tal, merecem ser compreendidas a partir de suas particularidades, sob o risco de serem invisibilizadas por qualquer generalização. É fundamental e necessário que se dê especial

¹ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 13 mai. 2018.

² Nesse ponto, é importante destacar que grande parte das pesquisas sobre pessoas trans tem recorte específico nas identidades femininas, travestis e mulheres transexuais, uma vez que as identidades masculinas são menos perseguidas pela sociedade e acumulam índices menores de exclusão. Além disso, a organização dos homens trans enquanto movimento social é mais recente.

atenção a um grupo cuja expectativa de vida é de apenas 35 anos, o que representa menos da metade da média nacional, que é de 75,5 anos segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³.

Inserido em tal contexto, o Município de São Paulo, por meio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e da Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo, lançou o denominado Programa Transcidadania, iniciativa cujo público-alvo é a população de travestis e transexuais. O objetivo desse Programa é, principalmente, melhorar o acesso à educação, saúde e empregabilidade por pessoas trans e travestis em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, são oferecidos acompanhamento psicológico, pedagógico e social, além de encaminhamento para serviços de saúde e cadastros de assistência social.

Nessa perspectiva, considerado o intuito de promover os direitos humanos e a cidadania, instiga saber como essa iniciativa se insere no contexto do mercado de trabalho brasileiro. Assim, esse trabalho tem como objetivo compreender como essa política pública atua na inserção das pessoas assistidas na sociedade e, principalmente, no mercado de trabalho.

Trazendo para objetivos mais específicos, esse estudo também busca traçar uma descrição do programa que demonstre sua importância no contexto nacional, enquanto iniciativa política em prol da inserção social de travestis e transexuais no Brasil, principalmente por se tratar de uma medida recente, que carece ainda de avaliações quanto à gestão e aos resultados apresentados.

Assim, para fins metodológicos, buscou-se apresentar alguns dados referentes à população de travestis e transexuais, a estruturação do Programa Transcidadania e os conceitos bases para a análise da implantação de uma política pública. A pesquisa bibliográfica tem o objetivo de melhorar a compreensão dos principais pontos teóricos que devem ser abordados, para posteriormente analisar com maior propriedade os resultados

³ Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/expectativa-de-vida-de-transexuais-e-de-35-anos-metade-da-media-nacional/expectativa-de-vida-de-transexuais-e-de-35-anos-metade-da-media-nacional>. Acesso em: 13 mai. 2017.

obtidos pelos estudos qualitativos. (MARCONI; LAKATOS, 2007; GIL, 2010).

Ressalta-se que a pesquisa documental, buscando prioritariamente compreender os aspectos legais envolvidos, também será necessária, e tem o objetivo fornecer ao pesquisador um reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações, o que permite alcançar resultados mais realísticos e inovadores. Tratando-se de um tema sem muito espaço – até o momento – nas produções acadêmicas, o desafio desta pesquisa é tão mais penoso quanto essencial para a qualidade do trabalho (GIL, 2010).

Na visão de Gil (2008), a entrevista também pode ser considerada uma das técnicas por meio das quais o pesquisador pode obter dados relativos ao objeto estudado. Assim, a etapa de levantamento dos dados também abarcou uma visita técnica de um dos autores ao Programa Transcidadania, realizada em outubro de 2016, bem como uma entrevista com sua então Coordenadora.

A partir dos dados coletados e dos estudos feitos acerca do tema, foi possível auferir os resultados que serão apresentados no presente trabalho. Para tanto, como forma de melhor definir o público-alvo a ser estudado, e seguindo a estrutura metodológica proposta, fez-se mister breve estudo acerca da população de travestis e transexuais no Brasil.

TRAVESTIS E TRANSEXUAIS NO BRASIL

Inicialmente, cabe destacar que a transexualidade é uma experiência localizada no gênero que deve ser entendida como conflito identitário e não como enfermidade – como ainda é vista pela medicina⁴. Transexuais são pessoas que não se identificam com o seu sexo anatômico por possuírem identidade de gênero diferente da designada ao nascimento. O que essas pessoas desejam é, sobretudo, serem reconhecidas como

⁴ A transexualidade está presente na Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, organizada pela Organização Mundial de Saúde, na forma do código F640 da CID-10, em que consta o “transexualismo”. Disponível em: <http://www.cid10.com.br/buscadescr?query=transexualismo>. Acesso em: 13 mai. 2018.

membros do gênero com o qual se identificam.

A patologização da identidade trans, contudo, está com seus dias contados. A Organização Mundial da Saúde já anunciou que não vai mais registrar a transexualidade (registrada como “transexualismo”) a partir da próxima publicação da Classificação Internacional de Doenças (CID), prevista para 2018⁵. Essa mudança tem um valor imenso para as pessoas que compõem esse grupo. Foi preciso que a homossexualidade (à época, registrada como “homossexualismo”) fosse retirada da CID em 1990⁶ e deixasse de ser reconhecida como uma doença ou perversão para que os homossexuais pudessem se assumir e se firmar enquanto cidadãos sem medo de serem vistos como aberrações. Enquanto essa condição foi sinônimo de vergonha, poucos foram os que enfrentaram a reprovação social em busca de seus direitos.

No mesmo sentido, as pessoas trans enfrentam, diariamente, a incompreensão social que se manifesta de diversas formas, da rejeição à violência. De acordo com um levantamento da ONG internacional *Transgender Europe*, o Brasil é o país onde mais ocorrem assassinatos de travestis e transexuais em todo o mundo. O relatório mais atualizado, publicado no dia 18 de novembro de 2016 em comemoração ao 18º Dia Internacional da Memória Trans, celebrado no dia 20 de novembro de 2016, informa que, de janeiro de 2008 a setembro de 2016, foram registradas 900 mortes de travestis e transexuais no Brasil⁷.

A formação de um sujeito feminino ou masculino é algo gradual, que acontece a partir e na medida de uma construção que nunca se completa. A conformação de uma pessoa a um gênero é feita pela estilização do seu corpo, seu comportamento e pela repetição de atos que compõem uma maneira natural de ser e se portar (BREGANTINI, 2015, p. 6).

⁵ Disponível em: <http://www.nlucon.com/2018/05/oms-retira-identidades-trans-e-travesti.html?m=1>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁶ Disponível em: <http://opiniaoenoticia.com.br/vida/comportamento/oms-retira-homossexualidade-da-lista-de-doencas-mentais/>. Acesso em: 13 mai. 2018.

⁷ O relatório “TDoR 2016 TMM Update – Press Release” da ONG Transgender Europe foi divulgado em 2016 e está disponível em: <http://transrespect.org/en/tmm-trans-day-remembrance-2016/>. Acesso em: 13 mai. 2018.

(...) nós não nascemos homens e mulheres, nem simplesmente nos tornamos – num determinado momento – homens e mulheres, mas nos fazemos homens e mulheres todos os dias, quando andamos de um determinado jeito, falamos de uma determinada maneira, usamos determinadas roupas, construímos o nosso corpo de um determinado modo, sempre referenciados a uma norma hegemônica de gênero. É essa *performance* cotidiana que cria a ilusão de uma substância, de uma essência masculina ou feminina – ou qualquer outra. (BORTOLINI, 2011, p. 29).

Quando os indivíduos que não se encaixam no padrão cisheteronormativo⁸ imposto são marginalizados, o domínio do sujeito tido como "normal" se fortalece. Isso se dá por meio de sucessivos e incessantes processos classificatórios e hierarquizantes, que se iniciam desde a infância (JUNQUEIRA, 2015, p. 40). Enfrentar a rigidez das definições de gênero é enfrentar, também, a marginalização e a discriminação que sofrem aqueles cuja simples existência já superam e subvertem padronizações.

Quando um adolescente monta a sua roupa, intervém no seu corpo, bota um *piercing*, faz um cabelo, e mais, quando ele sai da frente do espelho e vai para a rua, para a escola, quando ele anda de um determinado modo, quando ele fala desse ou daquele jeito, quando ele pega o ônibus, o trem ou o metrô, ele entra num jogo de disputa social, um jogo que, além de político, é cultural. É a afirmação de uma outra estética, de uma outra postura, de uma outra identidade, muitas vezes não-hegemônica. E esse jogo é disputa, pois pode significar não passar despercebido, ser alvo de risos, piadas e até agressões ou violência física. É um jogo perigoso e imprescindível, porque fala diretamente sobre como *Eu* me coloco no mundo. (BORTOLINI, 2011, p. 31).

A transfobia e a travestifobia, contudo, não se manifestam somente no número de assassinatos praticados todos os anos. A discriminação também está aliada à grande evasão escolar, ao baixo grau de instrução e à falta de representatividade no mercado de trabalho. Em um país em que homens e mulheres ainda arcam com a desigualdade no mercado de trabalho, o que esperar da recepção a quem não se encaixa em nenhuma dessas definições ou até mesmo combina detalhes de ambas?

Empresas e marcas não querem associar suas imagens a pessoas que

⁸ A cisheteronormatividade, como definem Mattos e Cidade (2016, p. 134), é uma “perspectiva que tem a matriz heterossexual como base das relações de parentesco e a matriz cisgênera como organizadora das designações compulsórias e experiências das identidades de gênero; ambas produzindo efeitos que são naturalizados em nossa cultura, a partir da constituição de uma noção de normalidade em detrimento da condição de anormalidade, produzindo a abjeção e ocultamento de experiências transgressoras e subalternas.”.

transitam entre os dois gêneros reconhecidos pela sociedade, sem se encaixar em nenhum deles. Essa “violação” dos padrões previamente definidos afasta e causa a rejeição desse grupo. Recusadas pelo mercado formal, essas pessoas precisam buscar no meio informal o seu sustento, geralmente se prostituindo e, muitas vezes, se envolvendo na prática de pequenos delitos, o que também as coloca sob o jugo da sociedade. Travestis e mulheres trans são imediatamente associadas, pelo imaginário popular, à prostituição, que, no nosso país, é ainda muito mal vista e recriminada (PEDRA, 2018, p. 57-58).

Uma vez à margem da sociedade, essas pessoas são condenadas à invisibilidade social, que pode se manifestar de várias maneiras, dentre as quais destacamos as três definidas por Fraser (2006, p. 232) que melhor representam os efeitos dessa discriminação: a “marginalização econômica”, que é a falta de acesso a trabalho remunerado ou a restrição a ocupação de cargos indesejáveis e mal remunerados; a “privação”, que é a dificuldade para configuração de um padrão de vida material adequado; e o “desrespeito”, compreendido como a estereotipação pejorativa e rotineira, que difama e desqualifica as representações culturais públicas de um grupo.

Doze agências da Organização das Nações Unidas reuniram-se no final de 2015 para se manifestar na tentativa de dar fim à violência e à discriminação contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex. Para isso, formularam um apelo conjunto em forma de Relatório⁹.

No texto, traduzido livremente, já que a língua portuguesa não é um dos idiomas oficiais da ONU, estão elencadas, dentre medidas de proteção dos indivíduos contra a discriminação, a garantia de acesso das pessoas LGBTI¹⁰ à elaboração, implementação e monitoramento de leis, políticas públicas e programas que lhes afetem; o acesso a treinamentos públicos; e o combate à discriminação contra adultos LGBTI que tentam se inserir no mercado de trabalho.

⁹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-apresenta-recomendacoes-sobre-a-protecao-dos-direitos-de-lgbt/>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁰ Outros países já utilizam uma versão estendida da sigla, que, atualmente, é LGBTQIA (referente a Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis/Transexuais/Transgêneros, *Queer*, Intersexual e Assexual). O Brasil, no entanto, ainda utiliza “LGBT” em seus documentos oficiais.

Outro aspecto relevante volta-se para as recentes discussões acerca da possibilidade ou não de se abordar a temática do gênero nas escolas. A relevância dessa discussão reside na possibilidade de levar as pessoas, pais e responsáveis, a refletirem sobre a forma como querem que suas crianças sejam educadas em relação à assimilação da diversidade.

Construir um ambiente escolar de convivência e diálogo, que contemple e acolha bem toda uma diversidade de sujeitos e, principalmente, que não exclua ou discrimine concepções ou representações do que de alguma forma subverte a expectativa social é um grande desafio das novas gerações de educadores (BORTOLINI, 2011, p. 33).

A educação tem que ser vista como um direito de todos, e a escola como o espaço público capaz de disponibilizar essa educação que não seja racista, sexista ou LGBTfóbica, nem reproduza qualquer tipo de segregação discriminatória (JUNQUEIRA, 2015, p. 41).

O que se vê, no entanto, é um modelo de escola que se utiliza de símbolos e códigos para delimitar espaços e definir o que cada jovem pode e não pode fazer.

Diferenças, distinções, desigualdades... A escola entende disso. Na verdade, a escola produz isso. Desde seus inícios, a instituição escolar exerceu uma ação distintiva. Ela se incumbiu de separar os sujeitos – tornando aqueles que nela entravam distintos dos outros, os que a ela não tinham acesso. Ela dividiu também, internamente, os que lá estavam, através de múltiplos mecanismos de classificação, ordenamento, hierarquização. A escola que nos foi legada pela sociedade ocidental moderna começou por separar adultos de crianças, católicos de protestantes. Ela também se fez diferente para os ricos e para os pobres e ela imediatamente separou os meninos das meninas. (LOURO, 1997, p. 57).

Ainda marcada pela predominância de valores impregnados de concepções retrógradas e repletas de pré-concepções e discriminações, a escola permite e, de várias formas, transmite o heterossexismo e a LGBTfobia, principalmente pela reprodução de padrões e conceitos próprios da (cis) heteronormatividade (JUNQUEIRA, 2015, p. 38-9).

Para corrigir injustiças econômicas, no entanto, é necessária uma reestruturação político-econômica que envolva redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos “do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas” (FRASER, 2006, p. 232).

Enquanto elemento essencial da identidade social do indivíduo, o trabalho é requisito importante para a sua plena realização como cidadão. Além disso, possui um imensurável poder de inclusão social, seja por possibilitar sustento, seja por resgatar a dignidade de cada indivíduo. Nesse sentido, é importante que se incentive, por meio de políticas públicas, o acesso ao mercado de trabalho pelos grupos hoje tidos como invisíveis e marginalizados. E, para facilitar esse acesso ao trabalho, é preciso, antes, ampliar e melhorar o acesso à educação por essas pessoas.

Assim sendo, qualquer política pública que tenha por objetivo capacitar para o mercado de trabalho deve começar pelo esclarecimento do que é o trabalho na sociedade moderna, sua configuração na economia capitalista, sua lógica social e jurídica na esfera das relações sociais de produção, para permitir que o próprio indivíduo chegue à conclusão de que o trabalho pode ser o meio por excelência de superação das injustiças de correntes da dinâmica do mercado organizado pelo princípio capitalista e de sua emancipação por meio da visualização de novas formas de expressão do trabalho e da geração de renda (SILVA, 2006, p. 27-28).

As políticas públicas, entendidas como diretivas de governo expressas em ações postas em prática por agentes públicos, funcionam como diretrizes e princípios norteadores da ação do poder público. Historicamente, eram desenvolvidas pelos grupos sociais no poder. E o poder mantém-se, durante toda a história do nosso país, majoritariamente nas mãos de uma elite branca, cisheteronormativa, com alta escolaridade e grande concentração de renda. O espaço dado às questões de gênero e diversidade é recente.

Apenas muito recentemente, as mulheres passaram a integrar a política e atuar na tomada de decisões. Se, para as mulheres cis, essa representatividade é uma conquista recente e ainda incipiente, para travestis e transexuais, falar em exercício do poder político e redistribuição de poder e de recursos soa quase como futurismo, o que demonstra que essa evolução ainda não está perfeitamente finalizada. É preciso superar a dicotomização “homem-mulher” e ampliar o debate acerca do gênero, de forma a inserir um grande número de pessoas que ainda se encontram marginalizadas.

Uma política pública com esse recorte precisa reconhecer as identidades de gênero e propor ações diferenciadas dirigidas às mulheres, e não somente às cisgêneras.

É preciso tratar o feminino enquanto gênero, e não apenas enquanto sexo biológico. Faz-se urgente a promoção de ações que combatam racismo, sexismo, LGBTfobia e todas as manifestações de preconceito ainda existentes na nossa sociedade.

Nesse sentido, o Estado tenta, de alguma forma, se adequar à realidade de maior visibilidade desses grupos. Suas atuações, no entanto, são paliativas e superficiais. As políticas públicas implantadas, e até mesmo os avanços do Judiciário e do Executivo, ainda não garantem o pleno exercício da cidadania, nem mesmo o respeito à dignidade da pessoa humana, visto que ainda se baseiam em concepções retrógradas, que precisam ser desconstruídas, reavaliadas e reformuladas. Quanto à participação do Legislativo, é notável a baixa mobilização deste poder em matérias afetas ao tema (PEDRA, 2018, p. 223).

É o caso, por exemplo, do nome social, assegurado em várias esferas e âmbitos em atos normativos e decisões diferentes (como na Portaria MPOG nº 233/2010¹¹, que regula o uso do nome social na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; a Carta dos Direitos dos Usuários da Saúde¹² e a Portaria GM 1820/2009¹³, que o garantem no âmbito do Sistema Único de Saúde; a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275¹⁴, do Supremo Tribunal Federal; e, mais recentemente, o Decreto Federal nº 8.727/2016¹⁵, que dispõe sobre o uso do nome social e o reconhecimento da identidade de gênero de pessoas travestis e transexuais no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional), mas que, apesar da ampla regulamentação, ainda oferece inúmeros e insistentes obstáculos na sua efetiva

¹¹ Disponível em: _

<https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=7796>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹² Disponível em: <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2015/abril/17/AF-Carta-Usuarios-Saude-site.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹³ Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2009/01_set_carta.pdf. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁴ Disponível em: _

<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=400211&tipo=TP&descricao=ADI%2F4275>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8727.htm. Acesso em: 13 mai. 2018.

aplicação.

Entre a lei e as práticas cotidianas há um considerável espaço de contradições e violências. No entanto, o que estes dois corpos legais nos oferecem é a possibilidade de pensarmos no profundo paradoxo que está sendo gestado no Brasil em relação ao reconhecimento pleno do direito à identidade de gênero. Para o/a estudante ter direito à sua identidade de gênero ele/ela não precisa apresentar nenhum papel que assegure uma suposta condição de “transtorno mental” ou “disforia”, ou “neurodiscordância”, ou “transexualismo”. O/A mesmo/a estudante que consegue o pleno reconhecimento de sua identidade de gênero no âmbito da universidade tem que ter um laudo psiquiátrico que lhe possibilitará a realização da cirurgia de transgenitalização e a realização das cirurgias. Este mesmo laudo será utilizado para a justiça autorizar a mudança nos seus documentos. Portanto, temos duas concepções de gênero que atravessam sua vida. De um lado, o reconhecimento, de outro a autorização. Mas estamos falando da mesma pessoa que circula pelas instituições sociais. O mesmo Estado que lhe reconhece o direito à identidade de gênero, uma vez que as universidades são instituições públicas, na outra ponta lhe nega este direito, ou precariza-o quando vincula as mudanças nos documentos a um parecer psiquiátrico e ainda exige que tal mudança seja feita através de processo judicial. (BENTO, 2014, p. 176-7).

Como assevera Bento neste trecho, portanto, o grande número de legislações, decisões e orientações que asseguram ou sugerem o respeito à identidade de gênero só se justifica pela ausência de uma política federal unificadora e capaz de reduzir todos os ambientes a uma mesma ordem, a do respeito. Após o decreto federal que autoriza a utilização do nome social dentro da esfera pública, a iniciativa se multiplicou nas demais esferas por todo o país e alguns estados (como Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Pará) e municípios (como Belo Horizonte, São Paulo, Viçosa e Juazeiro) publicaram decretos com as mesmas determinações.

Esses decretos, no entanto, não são suficientes porque a hierarquia das normas impede que decretos criem inovações no ordenamento jurídico, reservando a eles somente a função de regulamentar leis (CARVALHO FILHO, 2017, p. 61). Além disso, esses decretos restringem a sua aplicação às estruturas do Poder Executivo. Assim, travestis e transexuais podem, por exemplo, exigir a utilização de nome social em hospitais e escolas públicas, mas não podem fazer o mesmo em instituições bancárias ou estabelecimentos privados.

Em Minas Gerais, o Município de Uberlândia foi o primeiro ente federado do país a garantir o uso do nome social por meio de lei, através da Lei nº 12.691, de 17 de maio de

2017¹⁶, mas também restringiu a sua aplicação aos serviços públicos prestados no âmbito da administração municipal direta e indireta, uma vez que a competência para legislar sobre registros públicos é da União. Nesse sentido, uma legislação federal, como proposto por Bento (2017, p. 188), seria a única forma de garantir a utilização do nome social em todo o Brasil.

Tramita atualmente no Brasil, um projeto de lei bastante avançado para os nossos padrões, que se encontra pronto para ser pauta na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM): o PL 5002/2013¹⁷. Apelidado de “Lei João W. Nery¹⁸”, a Lei de Identidade de Gênero foi inspirada na Lei de Identidade de Gênero argentina e proposta pelos deputados federais Jean Wyllys (PSOL-RJ) e Erika Kokay (PT-DF). O projeto pretende corrigir os danos causados pela morosidade do Judiciário garantindo o reconhecimento pleno da identidade de gênero das pessoas trans sem necessidade de autorização judicial ou de comprovação do cumprimento das exigências do processo transexualizador, como forma de assegurar o acesso à saúde no processo de transexualização (BENTO, 2014, 174-5).

Em março de 2018, o Supremo Tribunal Federal autorizou, em decisão histórica, a alteração de registro nome e gênero no assento de registro civil sem a necessidade de realização de procedimento cirúrgico de redesignação de sexo ou de decisão judicial¹⁹. Essa é uma mudança muito importante no reconhecimento da identidade de pessoas trans, mas ainda precisa ser regulamentado e, mais uma vez, demonstra a necessidade de atuação do Judiciário para garantir direitos sobre os quais o legislativo insiste em se omitir²⁰.

¹⁶ Disponível em: http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/16642.pdf. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁷ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565315>. Acesso em: 13 mai. 2018.

¹⁸ Tido como primeiro homem trans a realizar cirurgias de adequação do corpo no Brasil.

¹⁹ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=371085>. Acesso em: 13 mai. 2018.

²⁰ Para saber mais sobre essa decisão e o que muda na vida das pessoas trans, ver: PEDRA (2018).

O PROGRAMA TRANSCIDADANIA

A vulnerabilidade desse segmento social, especialmente no que diz respeito à empregabilidade, levou a Prefeitura de São Paulo, por meio do Centro de Combate à Homofobia e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a instituir o Programa TransCidadania, que desenvolve atividades de formação e capacitação para o mercado de trabalho junto a uma rede de parceiros como forma de emancipar os participantes enquanto sujeitos de transformação de suas próprias realidades, podendo desempenhar atividades de cunho empreendedor e empregatício.

O Programa tem duração de dois anos, compreende quatro módulos semestrais e conta com uma série de atividades distribuídas em 30 horas semanais. A participação no Programa em 2018 garante bolsa no valor de R\$ R\$ 1.001,70 (mil e um reais e setenta centavos) e há uma estrutura de incentivo e facilitação do cadastramento dos participantes em outras políticas (municipais, estaduais e federais) de assistência social.

Sua dimensão estruturante é a oferta de condições de autonomia financeira, por meio da transferência de renda condicionada à execução de atividades relacionadas à conclusão da escolaridade básica, preparação para o mundo do trabalho e formação profissional e cidadã.

O curso compreende aulas de ensino fundamental e médio por meio da Educação de Jovens e Adultos (EJA), formação profissional pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), além de cursos de “Cidadania, Direitos Humanos e Democracia”, estágios e introdução ao mundo do trabalho.

O Programa Transcidadania e o Decreto nº 55.874²¹, de 29 de janeiro de 2015, que o institui, preveem ainda a preparação e adequação de equipamentos públicos de saúde, educação e assistência social e o respeito ao nome social, inclusive determinando a afixação de placas em todos os órgãos e entidades da administração municipal direta e

²¹ Disponível em:

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30012015D%20558740000. Acesso em: 13 mai. 2018.

indireta informando a obrigatoriedade da sua utilização.

Outras medidas paralelas são trabalhadas em parceria com as secretarias municipais, num exercício de aperfeiçoamento institucional no que tange à preparação de serviços e equipamentos públicos para atendimento qualificado e humanizado, tais como a regulamentação do uso do nome social na rede de ensino, o atendimento prioritário a travestis e transexuais vítimas de violência doméstica no Centro de Referência da Mulher, prioridade na primeira Casa Abrigo do Brasil e nas vagas de acolhimento do Complexo Zaki Narchi (espaço para atendimento de pessoas em situação de rua), oferta de hormonioterapias e atendimento multidisciplinar composto por profissionais de Serviço Social, Psicologia, Direito e Pedagogia.

As ações do Programa dividem-se em três eixos. O “Mais Autonomia” é o eixo estruturante do programa, já que reconhece como necessária e fundamental a autonomia financeira para que se possa dar início à trajetória de reinserção social.

O eixo “Mais Oportunidades” reúne ações articuladas destinadas a permitir a aquisição de competências básicas no processo de inserção ocupacional, ou seja, o oferecimento de formação escolar, a qualificação profissional, por meio do Pronatec, e a aquisição de experiência profissional e preparação para o mundo do trabalho.

Pelo eixo “Mais Cidadania”, são desenvolvidas ações destinadas à formação da consciência cidadã, como o respeito ao nome social. Além disso, o Programa conta com a realização do curso “Cidadania, Direitos Humanos e Democracia”, curso de extensão universitária realizado no primeiro semestre que trata de temas como a construção dos direitos humanos e dos princípios da Democracia e do Estado de Direito.

O Programa Transcidadania é, hoje, uma referência internacional e recebe, constantemente, visitas de pesquisadores, agentes públicos e acadêmicos do Brasil e do mundo. Outras prefeituras tentam adequar o programa às suas realidades e medidas nesse sentido (ainda que menores e mais tímidas) espalham-se lentamente pelo país.

Essa medida, no entanto, é de 2015 e, dessa forma, ainda carece de avaliações e de um acompanhamento das suas atividades e das realidades de seus egressos. Todos os resultados até então identificados são ainda muito recentes, e as avaliações feitas,

como a que aqui nos propomos, baseiam-se muito mais em conceitos estudados que em dados que o Programa já tenha produzido. Nesse sentido, de acordo com Nogueira (1998), projetos, políticas e programas diferentes podem ser analisados a partir da combinação de duas dimensões: a programabilidade das tarefas e o grau de interação do beneficiário da ação com o operador da atividade.

A programabilidade das tarefas seria, nesse sentido, a dimensão ou o grau necessário de variação das atividades desempenhadas na execução de um projeto, diferindo no quanto ele é passível de formalização ou rotinização. Refere-se também ao contexto técnico do projeto, à disponibilidade de conhecimento e à indeterminação da tecnologia que precisa ser empregada.

O grau de interação dos executores do projeto com os beneficiários da ação refere-se à forma como o operador do projeto atua dentro da organização executora e, principalmente, em relação aos destinatários no momento da implementação da política. O que se analisa fundamentalmente é se há uniformidade e homogeneidade ou se o executor precisa adaptar atividades de forma a adequá-las a necessidades específicas de determinados usuários. Ainda, refere-se também ao contexto institucional que torna necessários ajustes como forma de garantir legitimidade e apoio social.

A partir da conjugação dessas ideias, o autor divide os projetos em quatro categorias: alto grau de programabilidade e baixa interação com o beneficiário, alto grau de programabilidade e média ou alta interação com o beneficiário, baixa programabilidade e alta interação com o beneficiário e baixa programabilidade e baixa interação com o beneficiário (NOGUEIRA, 1998).

Assim, pelas categorias propostas, é possível concluir que o Programa Transcidadania se encaixa na segunda, que abriga os projetos com alto grau de programabilidade e média ou alta interação com o beneficiário. Nesse grupo, encontram-se os projetos que se aproximam mais dos destinatários a fim de melhor conhecer suas necessidades e, além disso, realizam os atendimentos a partir de parâmetros técnicos, com base em rotinas organizacionais.

A alta programabilidade do Transcidadania é de fácil verificação. Como exposto,

o curso possui um programa fixo que já reúne e sistematiza todo o conteúdo que será trabalhado ao longo dos dois anos de duração. Ao ingressar no Programa, uma nova turma já pode saber o que precisará estudar e fazer, bem como ter uma previsão de quando isso será realizado.

Essa programação pré-definida é cumprida e exigida a partir do valor técnico que se atribui à sua criação. Isso porque o Programa foi pensado e discutido por uma equipe especializada nos temas, que contava com profissionais da Prefeitura de São Paulo, representantes da sociedade civil e membros da Universidade de São Paulo (USP), que trabalham essa temática em nível de extensão universitária.

Em relação à interação com os destinatários, é possível afirmar que o Transcidadania tem grande interação com seus participantes. Isso porque, apesar de o curso ter grade única, a todos igualmente imposta, os participantes têm e precisam ter atuação ativa. Primeiramente porque, diferente dos programas de baixa interação, não se trata de atividades que possam ser executadas sem a mobilização dos participantes. Ao contrário, os participantes precisam procurar o Programa, se inscrever nas turmas, ser frequentes nas aulas e obter a pontuação mínima para aprovação nas disciplinas.

Além da participação e presença, os participantes precisam ser “conhecidos” pelo Programa. Isso porque, após as disciplinas teóricas introdutórias, a grade possui um período dedicado à realização de estágio profissional, que deverá ser desempenhado em área afeta às capacidades e interesses de cada participante. O Programa é parceiro também do Pronatec, para o qual encaminha participantes que se inscrevem nos mais diferentes cursos, de acordo com a área profissional em que pretendem se inserir. Não se trata, portanto, de um curso de formação de uma (única) profissão, mas de capacitação profissional como um todo, independente da área em que cada participante quiser atuar.

James Quinn Wilson (1973) também apresenta uma tipologia que aqui pretendemos utilizar, que diz respeito aos custos e benefícios de cada programa, projeto ou política. Na definição de Wilson (1973), podemos enquadrar o Programa Transcidadania como sendo de “custos difusos e benefícios concentrados”. Os custos são difusos porque o Programa é custeado pela população em geral. O que alimenta o programa é o cofre

municipal sem que haja taxa ou preço público cobrado com arrecadação a ele vinculada.

E os benefícios são concentrados porque não alcançam a população como um todo. As bolsas, a oportunidade de estudo formal e a capacitação para o trabalho são usufruídas somente por quem participa do Programa. Essa, no entanto, é uma interpretação muito imediatista e simples do Programa. Se vistos e considerados a longo prazo, os benefícios do TransCidadania têm um alcance muito maior que seus usuários.

Capacitar e tirar das ruas a população de travestis e transexuais reduz a marginalização social, os riscos de saúde e de violência a que esses grupos encontram-se constantemente submetidos e até os índices de criminalidade, uma vez que possibilitam a um grupo historicamente excluído outras formas de atuação e busca pelo sustento. Além disso, aumenta a população economicamente ativa, o acesso desses grupos a bens e serviços e a diversificação do mercado de trabalho formal. Todos ganham com uma sociedade mais justa, menos desigual e com mais acesso a cidadania.

A IMPLEMENTAÇÃO, OS PARÂMETROS SITUACIONAIS E A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA.

O Programa Transcidadania é considerado inicialmente como uma política pública de implementação programada, teve seus objetivos e metas determinados *ex-ante*, na etapa de elaboração, a partir de um diagnóstico prévio da situação da população LGBT, bem como da vulnerabilidade e marginalização dos que compõem essa parcela da população no mercado de trabalho, frutos da discriminação e preconceito a que estão submetidos em escala mundial, nacional e especificamente no Município de São Paulo.

Além disso, é importante salientar a complexidade do contexto social que circunscreve a implementação do Programa em questão, seja pelas peculiaridades dos atores envolvidos, especialmente os beneficiados, que possuem diferentes expectativas diante dos resultados que as ações possam inferir em suas trajetórias, bem como pelo contexto social discriminatório que estabelece oposição de parcela da sociedade, que ainda interioriza o preconceito às pessoas trans e não reconhece a importância de promover justiça social incluindo esse grupo.

O Programa Transcidadania configura-se, sobretudo, como uma política pública especificamente voltada para a ressocialização de travestis e transexuais a partir da capacitação e inclusão no mercado de trabalho, e em grande medida no resguardo desse segmento populacional excluído e invisibilizado por convencionalismos pré-concebidos da sociedade e até o momento desamparados por grandes projetos e políticas públicas sociais vigentes no país. Vale ressaltar, nesse sentido, a importância do aprendizado gerado e absorvido na fase de implementação do Programa no que tange ao seu caráter adaptativo, tanto para melhoria do programa público em questão, quanto para a orientação de novos programas e políticas, como afirma Silva e Melo (2000).

O caráter discricionário do Programa permite que, no processo de implementação e em razão de uma certa flexibilidade de decisões sob uma supervisão direta, sejam tomadas medidas adaptativas a partir de práticas criativas que garantam maior eficiência dos recursos despendidos e do contexto de atuação (Berman, 1978). Assim, no caso do Transcidadania, as necessidades individuais dos beneficiários, desde situações pontuais como adequação dos locais de cursos com as regiões de residência dos participantes, como necessidade de acompanhamento psicológico, tratamentos de saúdes (como ressaltado no plano do projeto, os tratamentos hormonais), etc, são consideradas durante a implementação como particularidades individuais, reforçando a importância da discricionariedade. Porém, a coordenação central é importante no sentido de manter normas pré-estabelecidas e coordenadas, garantindo que a discricionariedade não ultrapasse os limites da adaptabilidade necessária e coloque em risco os objetivos centrais do Programa, mantendo os critérios de ajustes alinhados com as concepções dos seus formuladores.

Dessa forma, a implementação do Programa Transcidadania mescla os princípios das abordagens *top-down* – na medida em que precisa manter claras as ações de operacionalização do Programa a partir da coordenação central que deve, durante todas as etapas, sistematizar as normas estruturadoras do projeto – com princípios da abordagem *bottom-up*. As características *bottom-up* mantêm o caráter discricionário e flexível no processo de implementação da política, permitindo ganhos em inovação,

resgatando ideias da etapa de formulação e, a partir das experiências práticas no momento de implementação, assimilando novas ideias que permitam a reformulação e melhoria contínuas do programa.

Pessoas envolvidas com a implementação do Programa, ouvidas posteriormente, afirmaram que o objetivo era exatamente que as conversas fossem “feitas de baixo para cima”. Para tanto, foi preciso “começar por baixo, convencer as diretorias” sobre a importância das atividades, para que as pessoas que trabalhariam com esse público se envolvessem com a causa e as atividades não fossem desempenhadas unicamente como cumprimento a ordens superiores. (CONCILIO, AMARAL, SILVEIRA, 2017a, p. 25-26).

Assim, a implementação é concebida de forma mais fluida a partir da interação entre as intenções expressas na etapa de formulação e adaptações do contexto de ação, incluindo “variáveis cognitivas” a partir “das ideias e visões de mundo dos atores” (LIMA e D’ASCENZI, 2013).

A partir do pressuposto por Berman (1978), é importante analisar as políticas públicas a partir dos parâmetros situacionais pertinentes ao contexto, o que contribui para a redução dos problemas na fase de implementação. Para tanto, o autor define cinco parâmetros situacionais que “capturam” as contingências da situação da política, e definem aspectos da natureza da política, bem como a situação institucional do contexto e a interação entre eles.

O primeiro parâmetro a ser analisado é o escopo da mudança. Nesse ponto, é notável que a alta programabilidade do Transcidadania, a partir de grades de cursos bem definidas e um ciclo de desenvolvimento individual bem estruturado, são insumos necessários para evitar a mudança do escopo durante a implementação, bem como linearidade com o foco da política. Em outro ponto, ao analisar a especificidade do público-alvo, os interesses diversos e as realidades distintas na qual a política é implementada, é dado ao implementador certo grau de discricionariedade, visto que a política demanda a mobilização de todos os participantes, o que gera uma atuação ativa dos beneficiários.

Outro parâmetro é o grau de conflito sobre metas e meios. Esse parâmetro

reflete o conflito entre o conteúdo da política e as ferramentas a serem utilizadas. Um método adaptativo lida com situações conflituosas, de modo que a implementação requer negociação com as partes interessadas. Ao analisar o Programa Transcidadania a partir do eixo de inclusão da população excluída ao mercado de trabalho, é notável que a forma de operacionalização, por meio de capacitação e incentivo ao acesso, atende o exigido para o atingimento da meta.

O grau de certeza da tecnologia, terceiro parâmetro, trata da incerteza sobre a tecnologia e a teoria utilizadas. Nesse contexto, destaca-se que o resultado da política depende tanto da tecnologia e dos conceitos utilizados, como da efetividade da implementação. Partindo da ideia de que o Transcidadania foi elaborado a partir de discussões realizadas por equipes especializadas nos temas abordados, compostas por profissionais da Prefeitura de São Paulo, representantes da sociedade civil e da USP, especialistas que trabalham essa temática em nível de extensão universitária, é possível inferir que há embasamento teórico aprofundado que fundamenta a aplicabilidade da política. Entende-se ainda que a política foi definida a partir do consenso teórico vigente, o que não impede que ela sofra alterações no decorrer do tempo. Desse modo, é preciso manter equipe capacitada a fim de implementar as atualizações adequadas, de acordo com a mudança do entendimento teórico, sem que o objetivo do Programa seja danificado. As atividades do Programa são desenvolvidas por uma equipe multidisciplinar composta, como vimos, por profissionais de Pedagogia, Psicologia e Serviço Social, com funções específicas mas atuações interdependentes:

A equipe multidisciplinar tem, dentre suas atribuições, acompanhar as(os) beneficiárias(os) e dar apoio aos equipamentos de referência. Podemos nos perguntar por que a decisão dos profissionais psicólogas(os), assistentes sociais, e pedagogas(os) e não de outros? A conclusão da escolaridade básica é central para o Programa. Portanto, torna-se imprescindível a presença da pedagoga, para acompanhamento das(os) beneficiárias(os), e suporte aos profissionais das instituições escolares vinculadas ao Transcidadania. Além disso, é importante que haja uma linha pedagógica que norteie, por exemplo, o curso de Direitos Humanos, os profissionalizantes e as oficinas. Esta população é historicamente excluída e solicita profissionais que trabalhem no sentido da garantia de direitos e tenham uma escuta qualificada, como a de profissionais psicólogas(os) e assistentes sociais. (CONCILIO, AMARAL, SILVEIRA, 2017b, p. 54).

Outra característica importante e que merece destaque em relação à equipe é a diversidade presente nas identidades dos profissionais envolvidos com as atividades. Para Santana (2017, p. 110), é um diferencial que a equipe técnica seja constituída a partir da própria comunidade, empregando profissionais transexuais (e de outras identidades abrangidas pela população LGBT) e possibilitando, assim, a geração de emprego e renda para essas pessoas. Além de uma “inteligente estratégia institucional”, para a autora, trata-se de um ato político de possibilitar e mobilizar, a partir do próprio *corpus* do Programa, a ação transformadora” que se pretende incentivar.

O parâmetro da característica do ambiente trata da estabilidade do ambiente de implementação da política. Nesse ponto, tratam-se dos pesos e contra-pesos do ambiente de implementação que podem afetar ou não os resultados da política. É notável que o ambiente de implementação da política é instável. Isso porque se trata de uma população marginalizada, que por anos é excluída do acesso ao mercado de trabalho e tem muitos dos seus direitos limitados, além de enfrentar a resistência e perseguição de uma parcela da sociedade cujos interesses políticos podem influenciar no desenvolvimento do Programa. No entanto, a inclusão desse grupo é destaque na agenda política internacional, o que traz certa garantia da preservação da política e dos assistidos, pelo menos a médio prazo.

Quanto a operacionalização do Programa, cabe destacar que o mesmo se insere na tipologia de Nogueira (1998, p. 15), como uma “política de alta programabilidade e alta interação com o seu beneficiário”. Nesse contexto, espera-se no âmbito de sua gestão, sequências de atividades claramente definidas pelo gestor, mas também o resguardo de uma determinada discricionariedade do implementador, em virtude de seu conhecimento técnico específico e de sua inerente proximidade com os destinatários do Programa Transcidadania.

Considerando que cabe ao programa o pagamento de bolsas, o que exige um controle formal e centralizado no cumprimento das regras e processos estabelecidos previamente que garantem o recebimento do benefício, a gestão do programa se dá a partir de uma organização híbrida, envolvendo tanto aspectos de uma gestão *top-down*

(MATLAND, 1995, p. 146; SECCHI, 2013, p. 23) para tratar os aspectos de alta programabilidade, primando então por características burocráticas como competências definidas de cada ator envolvido, com descrições detalhadas de todos os processos e tarefas, bem como gestão altamente hierarquizada, com programação central e pouca participação de beneficiários e outros atores envolvidos.

Por outro lado, no que tange ao caráter de grande interação com o beneficiário da política, determinada discricionariedade é necessária, trazendo à baila características de um modelo *bottom-up*. Aspectos demasiado centralizadores impedem a adequação do Programa na ponta, isto é, no momento da sua implementação, de acordo com as necessidades do público-alvo e também da capacidade técnica do responsável pela sua implementação.

Neste eixo da política, nota-se uma maior proximidade com o modelo de “implementação adaptativa” (BERMAN, 1978, p. 9), que dá maior ênfase à execução, entendendo que existem evidentes limitações ao planejamento e que este é incapaz de prever todas as respostas de que a política necessitará durante sua implantação. Concede, portanto, maior autonomia aos implementadores e maior liberdade para sua ação, além de reduzir o controle exercido sobre eles, promovendo, inclusive, maior participação destes na formulação da política. O modelo traz consigo, de forma inerente, maiores incertezas quanto aos seus resultados finais.

O Decreto nº 55.874, de 2015, que institui o Programa, traz em seu texto a estrutura administrativa do Programa, além de suas diretrizes, e definição das competências cabidas à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, responsável de articular juntamente às demais Secretarias Municipais a implementação do Programa (SÃO PAULO, 2015).

O decreto evidencia as características de uma política programada, com uma estrutura de gestão bem definida, responsabilidades claras e objetivos delimitados, porém, não se furta a disponibilizar diretrizes que, buscando coordenar a implementação da política, para que a discricionariedade inerente do responsável pela execução em um modelo que demanda a proximidade com os usuários esteja sempre alinhada com o que

se planejou inicialmente (SÃO PAULO, 2015a).

Por fim, cabe ressaltar que os pontos levantados mostram que há uma fragilidade inerente ao modelo de política pública utilizado pelo Programa Transcidadania, que exige uma estrutura e gestão envolvendo aspectos contraditórios – centralização e descentralização – trazendo, assim, um constante desafio para os atores envolvidos. Existem, contudo, evidências de que o Programa está adequado à tipologia proposta por Nogueira (1998, p. 15), envolvendo centralização em determinados momentos, e discricionariedade em outros. Ou seja, existem tanto gestores e técnicos da ponta com autonomia e flexibilidade quanto planos de cursos bem definidos e previsões legais dos objetivos e estrutura administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transexualidade vista como uma questão social é um problema recente. Embora partamos do pressuposto de que, se existem seres humanos transexuais, a transexualidade existe desde que existe o ser humano, os registros desses casos não remontam a tempos muito distantes. Somente a partir de 1997, as mulheres transexuais passaram a ocupar espaço social e se mobilizar na forma de um movimento, depois que o Conselho Federal de Medicina deixou de considerar “mutilações” as mudanças que essas pessoas realizavam nos seus corpos na tentativa de se identificarem com seu gênero. (PEDRA, 2018, p. 119).

No caso das travestis, a sua existência tem registros bem mais antigos, mas muitas vezes associados à prostituição, à prática de crimes e a episódios de violência, compondo um quadro de marginalização que as décadas não conseguiram corrigir no nosso país, o que só permitiu que elas se organizassem enquanto movimento social em meados da década de 1990 (FACCHINI, 2009, p. 140).

Para além de todas as discussões biológicas (e biologizantes), então, é preciso reconhecer que a marginalização social é ainda uma realidade na vida daqueles que não se encaixam no reducionista e enrijecedor binário dos gêneros masculino e feminino. E, como realidade social, a segregação e a invisibilidade precisam ser combatidas pelo

Estado. A partir desse entendimento, ficam as dúvidas em relação ao real interesse e às suficientes capacidade e preparação do Estado para intervir nesses quadros.

O que se vê, ainda hoje, a partir da conjugação de preconceitos, descaso e ignorância, é um quadro de negligência estatal, atraso legislativo, desorientação judicial e marginalização social reinante, que obstaculiza o exercício da cidadania, segrega e invisibiliza quando deveria incluir. Quadro esse que precisa ser modificado, assim como a realidade desses grupos. E as políticas públicas, como se vê no exemplo do Programa Transcidadania, têm o poder de intervir na realidade de forma eficaz e efetiva.

Em um contexto de exclusão social e vulnerabilidade de travestis e transexuais, bem como o déficit de empregabilidade, o Programa Transcidadania volta-se para a capacitação e inclusão no mercado de trabalho da população atingida, possibilitando a emancipação econômica e a transformação da realidade dos assistidos, bem como proteção dos direitos humanos. Trata-se, assim, de uma política pública que se operacionaliza por meio da capacitação, inclusão no mercado de trabalho e fortalecimento da cidadania.

Ao analisar os parâmetros situacionais da implementação da política, é notável que os meios utilizados estão de acordo com as metas do Programa, o que viabiliza a efetividade da implantação. Além disso, o arranjo institucional, que tem se mostrado aberto a políticas de inclusão de minorias, é fator que contribui para a implantação e efetividade do Programa. Em outro ponto, por ter um escopo baseado em estudos e debates realizados por profissionais da área, entende-se que o arcabouço teórico é suficientemente adequado para a elaboração e implementação sem novos obstáculos (que não os já existentes e enfrentados por essa população).

Cabe, dessa maneira, concluir que a elaboração e a implantação do Programa Transcidadania caminham em consonância, o que contribui para os resultados auferidos pelo Programa. Ainda assim, entende-se que mudanças teóricas e culturais podem interferir na sua aplicabilidade, mas não necessariamente de forma negativa. Mesmo porque o que também se espera a partir da inserção de travestis e transexuais é provocar, na sociedade, mudanças culturais em favor da tolerância à diversidade e do respeito às

identidades de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, São Carlos, v. 4, n. 1, jan.-jun. 2014, p. 165-182.

BENTO, Berenice. *Transvi@dos: gênero, sexualidade e direitos humanos*. Salvador: EDUFBA, 2017.

BERMAN, Paul. *Designing implementation to match policy situation: a contingency analysis of programmed and adaptive implementation*. 1978.

BORTOLINI, A.S. Diversidade sexual e de gênero na escola - Uma perspectiva Intercultural e Interrelacional. *Revista Espaço Acadêmico (UEM)*, ano XI, nº 123, p.27 - 37, 2011.

BREGANTINI, Daysi. Muito além da diversidade de gêneros. *CULT – Revista Brasileira de Cultura*. Rio de Janeiro, nº 205, ano 18, set. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos; SILVEIRA, Paula Morena. Contextualização da construção do Programa Transcidadania. *In: CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos; SILVEIRA, Paula Morena. (Orgs.). Transcidadania: Práticas e Trajetórias de um Programa Transformador*. São Paulo: Koinonia, 2017a.

CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos; SILVEIRA, Paula Morena. Trabalho em equipe multidisciplinar. *In: CONCILIO, Isabela Leite; AMARAL, Marcos;*

SILVEIRA, Paula Morena. (Orgs.). *Transcidadania: Práticas e Trajetórias de um Programa Transformador*. São Paulo: Koinonia, 2017b.

FACCHINI, Regina. Entre compassos e descompassos: um olhar para o “campo” e para a “arena” do movimento LGBT brasileiro. *Revista Bagoas*, nº 4, 2009, p. 131-158.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-

socialista”. Trad.: Júlio Assis Simões. Cadernos de Campo. São Paulo, n. 14/15, p. 231-9, 2006.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2010.

JUNQUEIRA, Rogério Diniz. Pedagogia do Armário. CULT – Revista Brasileira de Cultura. Rio de Janeiro, nº 202, ano 18, jun. 2015.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 2013, v. 21, nº 48, pp.101-110.

LOURO, Guacira. Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista. 6ª Ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATLAND, Richard. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 5, No. 2. (Apr., 1995), pp. 145-174.

MATTOS, Amana Rocha; Cidade, Maria Luiza Rovaris. Para pensar a cisheteronormatividade na psicologia: lições tomadas do transfeminismo. Revista Periódicus, v. 1, p. 132-153, 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/viewFile/17181/11338>. Acesso em: 2 abr. 2018.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. Los proyectos sociales: De la certeza omnipotente al comportamiento estratégico. CEPAL, Santiago de Chile, 1998.

PEDRA, Caio Benevides. Acesso a cidadania por travestis e transexuais no Brasil: um panorama da atuação do Estado no enfrentamento das exclusões. 2018. 274 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

SANTANA, Chinaira Raiazac Faria. Inserção laboral de travestis e transexuais na cidade de São Paulo: o Programa TransCidadania. 2017. 186 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia:

Psicologia Social) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia: Psicologia

Social , Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20490>. Acesso em: 2 abr. 2018.

SÃO PAULO Decreto 55.874 de 29 de janeiro de 2015. Institui o Programa Transcidadania, destinado à promoção da cidadania de travestis e transexuais em situação de vulnerabilidade social.

SÃO PAULO. Nota Conceitual - Programa TransCidadania. Prefeitura de São Paulo. Coordenação de Políticas LGBT. 2015a.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning. 2013.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Cadernos NEPP 48, Campinas, NEPP-UNICAMP, 2000.

SILVA, Vera Alice Cardoso. Reflexões sobre aspectos políticos de políticas públicas. Revista Pensar BH. Belo Horizonte, Ed. nº 14, dez. 2005 a fev. 2006.

WILSON, James Q. Political Organizations. New York: Basic Books, 1973.



REVICE - Revista de Ciências do Estado

ISSN: 2525-8036

v3.n1 JAN-JUL.2018

Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice

revistadece@gmail.com

PEDRA, Caio Benevides; SOUSA, Evelyne Cirilo; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos; SILVA, Thaysa Sonale. Políticas públicas para inserção social de travestis e transexuais: uma análise do Programa Transcidadania. Data de submissão: 30/08/17 | Data de aprovação: 06/12/17.

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

PEDRA, Caio Benevides; SOUSA, Evelyne Cirilo; RODRIGUES, Raphael Vasconcelos; SILVA, Thaysa Sonale. Políticas públicas para inserção social de travestis e transexuais: uma análise do Programa Transcidadania. In: Revive – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 170-199, jan./jul.2018.

Dossiê

30 ANOS DA LUTA ANTIMANICOMIAL: UMA DISPUTA SIMBÓLICA 30 AÑOS DE LA LUCHA ANTIMANICOMIAL: UNA DISPUTA SIMBÓLICA

Thiago Salles Ignatowski¹

“Em todo alienado existe um gênio não compreendido, cujas ideias, brilhando na sua cabeça, apavoram as pessoas e que somente pode encontrar no delírio uma fuga às opressões que a vida lhe preparou.”

(ARTAUD, s.d., p.25)

RESUMO: A loucura esteve sempre intimamente relacionada à exclusão social e à violência. O “século das luzes” trouxe, ironicamente, o obscurantismo para o tratamento do louco, tornado mero objeto de estudo das ciências emergentes, segregado e violentado em instituições asilares-manicomiais. Esse tratamento dado à loucura, adotado como paradigma durante séculos, contribuiu para construir no imaginário popular uma compreensão da pessoa em sofrimento psíquico como um sujeito sem dignidade. Nesse cenário, a Luta Antimanicomial representa uma insurgência, contra essa visão segregacionista que reproduz a violência simbólica impingida a formas de vida consideradas “anormais”. Seu desafio vai além da modificação de leis e implica, sobretudo, a desconstrução de uma barreira discursiva que impede o reconhecimento do “louco” como pessoa e o respeito a sua dignidade.

PALAVRAS-CHAVE: Luta Antimanicomial, poder simbólico, exclusão, dignidade.

RESUMEN: La locura siempre esteve intimamente relacionada a la exclusión social y a la violencia. El “siglo de las luces” trajo, ironicamente, el obscurantismo para el tratamiento

¹ Graduado em Direito (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO) pós-Graduando em Ciências Criminais (Universidade Cândido Mendes - UCAM). Mestrando em Sociologia e Direito (Universidade Federal Fluminense - UFF). Contato: thiagoignat@gmail.com. <http://orcid.org/0000-0002-7901-3650>

del loco, convertido en objeto de estudio las ciencias emergentes, segregado y violentado en instituciones asilares manicomiales. Ese tratamiento de la locura, adoptado como paradigma durante siglos, contribuyó con la construcción, en el imaginário popular, una comprensión de la persona en sufrimiento psíquico como alguien sin dignidad. En este escenario, la lucha antimanicomial representa una insurgencia contra esa visión segregacionista que reproduce la violencia simbólica infligida a formas de vida consideradas “anormales”. Su reto va allá de la modificación de leyes y tiene que ver, sobre todo, con la desconstrucción de una barrera discursiva que impide el reconocimiento del “loco” como persona y el respeto a su dignidad.

PALABRAS-CLAVE: Lucha antimanicomial, poder simbólico, exclusión, dignidad.

INTRODUÇÃO

No dia 18 de maio do ano de 2017², organizações dedicadas à saúde mental promoveram atividades por todo o país, comemorando os 30 (trinta) anos da Luta Antimanicomial. Intervenções artísticas, oficinas e apresentações teatrais levaram para o espaço público o tema da loucura, historicamente mantido dentro de muros – discursivos e institucionais³.

Os manicômios são historicamente um símbolo da exclusão social das pessoas consideradas inaptas ao convívio social. O etiquetamento como “louco”, com toda sua carga de preconceitos, apoiado no saber médico, que ascendeu no século XVIII, tornou natural o tratamento desumano observado nos hospitais psiquiátricos para onde eram encaminhadas pessoas com ou sem “transtornos mentais”⁴, cuja característica comum era o fato de serem socialmente indesejadas. A homossexualidade, o uso de drogas

² Dia Nacional da Luta Antimanicomial.

³ Para acesso à notícia sobre os eventos comemorativos, sugere-se o acesso ao sítio da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO. Disponível em: < <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/movimentos-sociais/luta-antimanicomial-18-de-maio-2017/28734/>>. Acesso em: 11 agosto 2017.

⁴ Nomenclatura empregada pela Lei nº 10.216, de 06 de abril de 2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental, cuja relevância será melhor detalhada a seguir.

ilícitas, a perda precoce da virgindade de meninas e outros tantos comportamentos considerados desviantes da moral social e dos interesses político-econômicos vigentes ensejavam o asilamento.

A Luta Antimanicomial floresceu no Brasil, na década de 1970, muito influenciada pelo debate crítico surgido no seio da psiquiatria italiana com Franco Basaglia e sua Psiquiatria Democrática, questionadora do caráter repressivo e autoritário do modelo asilar-manicomial hegemônico à época. Trabalhadores da saúde mental brasileiros, como Paulo Amarante, insurgiram-se contra a desumanidade e ergueram a bandeira da Luta Antimanicomial no país.

Em 2001, uma grande vitória foi alcançada: a promulgação da Lei nº 10.216, que representou um avanço significativo na direção da desospitalização e do combate à segregação das pessoas com ditos transtornos mentais, fomentando a criação de dispositivos de atenção psicossocial em detrimento de vagas para internação.

No entanto, ainda há obstáculos a serem enfrentados. Persistem movimentos que investem no retrocesso, contra a desospitalização e contra a integração social dos pacientes. Por isso, a luta permanece atual e essencial na defesa dos direitos humanos das pessoas com sofrimento psíquico.

Para além das contendas no plano institucional, a Luta Antimanicomial atua em uma dimensão mais sutil da realidade, em seu aspecto simbólico, disputando narrativas e discursos com vistas a dissolver concepções que, ao longo dos séculos, foram se arraigando na opinião pública e naturalizando a exclusão social do “louco”.

1 A EXCLUSÃO SOCIAL DO “LOUCO”

Entre o final do século XVIII e meados do século XX, a partir do desenvolvimento da psicopatologia como disciplina científica, houve uma disseminação dos hospitais psiquiátricos acompanhada pela modificação da compreensão sobre a loucura, convertida, a partir desse momento, em questão médica (FOUCAULT, 2006, p. 511). Isso contribuiu sobremaneira para o aumento do poder psiquiátrico, na medida em que, aos olhos da sociedade, o psiquiatra se tornou a autoridade capaz de estabelecer, com rigor

científico, merecedor de toda confiança, uma diferenciação entre indivíduo “normal” e indivíduo “anormal”. A psiquiatria, então, colocou sob o manto da aceitabilidade e da respeitabilidade da ciência moderna os interesses morais, políticos e econômicos

hegemônicos à época para excluir os indesejáveis, determinando quem seriam os psicologicamente desviantes, cuja autonomia poderia e deveria ser cassada.

A objetificação desses sujeitos ganhou uma justificativa na autoridade do poder-saber médico amparada na ideia de saúde pública, o que contribuiu para naturalizar a marginalização das pessoas consideradas loucas e, com isso, ensejou o cometimento de violências atroz – abrigadas por um aparato político-jurídico-institucional socialmente aceito – contra esses indivíduos. A institucionalização, para o controle médico do corpo, tornou-se paradigma de tratamento, como demonstra Michel Foucault, em sua obra *A história da loucura* (1978).

No Brasil, o primeiro manicômio construído foi o Hospício Dom Pedro II, inaugurado em 1852, no Rio de Janeiro. À sua criação se seguiu o surgimento de instituições similares por todo o país. A assistência psiquiátrica brasileira nascia – e, por muito tempo, permaneceria – restrita ao modelo alienista francês, marcado pela internação prolongada, distanciada da família dos pacientes e do convívio social extra hospitalar. Os manicômios assumiram a função de eliminar as manifestações de transtornos mentais no sentido da “correção dos ‘anormais’” (SILVA; CALDAS, 2008), sem qualquer preocupação com os efeitos deletérios da segregação que impunham. Tratava-se a doença, não a pessoa (ANDRADE; PEDRÃO, 2005).

A exclusão social pelo estigma da loucura se fez notar com muita força no Brasil, chegando a ser apontada como “tendência central da assistência psiquiátrica” no país (RESENDE, 2000, p. 37), onde o exemplo mais emblemático da violência institucional praticada contra os chamados “loucos” foi o Hospital Colônia em Barbacena, no estado de Minas Gerais.

Estima-se que, nesse manicômio, entre os anos de 1903 e 1980, morreram mais de 60.000 (sessenta mil) pessoas, vítimas de toda sorte de doenças, assassinadas ou deixadas para morrer sem a atenção adequada. O Colônia era o retrato da vida humana

em total abandono, suja e amontoada, um depósito de pessoas rejeitadas. Drogadição, déficit de atenção e até gravidezes precoces ensejavam a internação no manicômio, que institucionalizou o horror, chegando a ser comparado a um campo de concentração

nazista pelo psiquiatra italiano Franco Basaglia⁵, em visita à instituição, no ano de 1979.

Sobre as condições em que viviam os internos do Hospital Colônia, vale destacar o seguinte excerto do livro *Holocausto Brasileiro*:

Cerca de 70% não tinham diagnóstico de doença mental. Eram epiléticos, alcoolistas, homossexuais, prostitutas, gente que se rebelava, gente que se tornara incômoda para alguém com mais poder. Eram meninas grávidas, violentadas por seus patrões, eram esposas confinadas para que o marido pudesse morar com a amante, eram filhas de fazendeiros as quais perderam a virgindade antes do casamento. Eram homens e mulheres que haviam extraviado seus documentos. Alguns eram apenas tímidos. Pelo menos trinta e três eram crianças (ARBEX, 2013, p.15).

A história dos manicômios, a exemplo das “instituições de sequestro” (FOUCAULT, 2002, p. 115), é a história da administração das vidas de pessoas (des)classificadas como loucas, excluídas da vida social e, com isso, tornadas passíveis de violências físicas e simbólicas.

2 A LUTA ANTIMANICOMIAL

A história da oposição ao modelo asilar-manicomial é marcada pelo constante esforço no sentido de dissolver concepções preconceituosas que, por séculos, levaram a uma compreensão segregacionista e estigmatizante do que deve ser o tratamento dispensado às pessoas com transtornos mentais.

A gênese da Luta Antimanicomial tem como marco inicial a atuação de Franco Basaglia, na Itália, em 1971, contra a violência das instituições psiquiátricas tradicionais, propondo uma psiquiatria organizada com vistas a oferecer cuidados de maneira mais inclusiva e a permitir uma maior sociabilidade das pessoas em tratamento.

⁵ Franco Basaglia (1924-1980) foi o principal expoente da reforma psiquiátrica na Itália, conhecida como Psiquiatria Democrática.

A “Psiquiatria Democrática”, como ficou conhecida a proposta de Basaglia, reverberou no Brasil e fomentou a discussão sobre a humanização do tratamento e sobre o aspecto social da psiquiatria. Como decorrência desse debate, muitas denúncias foram feitas na década de 1970 a respeito da mercantilização da assistência psiquiátrica brasileira, da consequente precarização do tratamento oferecido e das condições de trabalho para os profissionais da saúde mental.

A Luta Antimanicomial ganhou contornos mais nítidos no contexto da abertura do regime empresarial-militar. Em 1978, ocorreu, no Rio de Janeiro, uma demissão massiva de trabalhadores da Divisão Nacional de Saúde Mental (DINSAM), que denunciaram as péssimas condições de trabalho e de atendimento nas instituições do Estado, episódio que ficou conhecido como “crise da DINSAM”. A esses trabalhadores se somaram outros, de Minas Gerais e de São Paulo, reunidos em torno da luta pela mudança nos paradigmas da assistência psiquiátrica, dando origem ao Movimento dos Trabalhadores de Saúde Mental (MTSM)⁶.

Do final da década de 1970 até o final da década de 1980, o MTSM promoveu vários eventos buscando instigar o debate crítico sobre o poder-saber psiquiátrico, tratando de refletir, muito contundentemente, sobre o caráter autoritário da psiquiatria (AMARANTE, 2008, p. 739).

No ano de 1987, o II Congresso Nacional do Movimento dos Trabalhadores de Saúde Mental, realizado em Bauru, no interior do estado de São Paulo, resultou na elaboração de um manifesto que representou a gênese do Movimento Antimanicomial, como movimento social de abrangência nacional, dedicado a romper os paradigmas do tratamento psiquiátrico vigentes.

O Manifesto de Bauru é o documento da fundação do Movimento Antimanicomial no Brasil, que estabelece um vínculo social e político entre os profissionais e a sociedade para o enfrentamento da questão da loucura e de suas formas de tratamento, buscando a

⁶ Para uma breve apresentação da história da Luta Antimanicomial, sugere-se a consulta ao sítio do Conselho Regional de Psicologia do Mato Grosso do Sul. Disponível em <<http://www.crpms.org.br/noticia/18-de-maio-a-dia-nacional-da-luta-antimanicomial/763#.WY4v2pczrlU>> Acesso em: 11 agosto 2017.

articulação nacional, como movimento social e sindical, na defesa de uma reforma democrática e popular (GRADELHA JUNIOR, 2012). Nesse cenário, surge o Movimento de Luta Antimanicomial com o lema “por uma sociedade sem manicômios”.

A crítica sobre o tratamento psiquiátrico até então predominante foi se robustecendo e teve o Congresso de Bauru seu ponto culminante.

a nova etapa [...] consolidada no Congresso de Bauru, repercutiu em muitos âmbitos: no modelo assistencial, na ação cultural e na ação jurídicopolítica. No âmbito do modelo assistencial, esta trajetória é marcada pelo surgimento de novas modalidades de atenção, que passaram a representar uma alternativa real ao modelo psiquiátrico tradicional (AMARANTE, 1995, p. 82)

Nesse momento, começa a ser pensado o Projeto de Lei nº 3.657, do ano de 1989, cujo texto seria alterado e promulgado dando origem à já aduzida Lei nº 10.216/2001, conhecida como “Lei Paulo Delgado”, em homenagem ao deputado federal homônimo que encampou o projeto e trabalhou por sua tramitação e promulgação.

No ano de 1990, em Caracas, no Equador, aconteceu a conferência intitulada *Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en la Región*, idealizada pela Organização Panamericana de Saúde – OPS, em conjunto com a Organização Mundial de Saúde – OMS, tendo como objetivo principal a sedimentação da tendência de superação do modelo tradicional de psiquiatria (CRP, 1997, p. 26). O Brasil se comprometeu a respeitar os termos dessa conferência e assinou seu documento final.

No ano de 2001, após 12 (doze) anos de tramitação, foi finalmente promulgada a Lei Paulo Delgado, com três determinações dignas de destaque, a saber: a redução dos leitos manicomiais financiados pelo poder público, o redirecionamento de investimentos para dispositivos de atenção psicossocial e a obrigatoriedade de comunicação oficial de internações compulsórias.

A Lei Paulo Delgado operou uma mudança paradigmática no tratamento das pessoas com transtornos mentais, redirecionando os recursos do modelo segregacionista anteriormente hegemônico para uma rede de atenção muito mais inclusiva, representando um movimento importante no sentido da desospitalização e da garantia de direitos

fundamentais para os pacientes.

Hoje, após décadas de embates, inclusive internos, os movimentos sociais engajados nessa causa mantêm o debate vivo.

Trata-se de uma luta travada tanto no espaço público, disputando o senso comum; quanto em âmbitos institucionais mais restritos, como na academia e nos hospitais, onde saberes científicos⁷ carregados de preconceitos contribuíram para criar um olhar despersonalizante sobre os pacientes psiquiátricos, historicamente convertidos em indivíduos “indignos”, passíveis de maus tratos nas instituições psiquiátricas, que promoveram a identificação nefasta entre terapia e tortura.

A Luta Antimanicomial conseguiu avanços substanciais no sentido da desospitalização, por meio da redução do número de leitos nos hospitais e do redirecionamento dos recursos para dispositivos de saúde mental não segregadores, como os Centros de Atenção Psicossocial - CAPS e as residências terapêuticas. Mas sua atuação transborda o âmbito dos avanços no campo institucional e segue sendo necessária.

Para além da incidência nas instituições do Estado, na busca por modificações normativas, a Luta Antimanicomial investe contra o senso comum estigmatizante na tentativa de desconstruir preconceitos que sustentam a violência simbólica contra o “louco” e impedem seu reconhecimento como sujeito dotado de dignidade.

3 A DIMENSÃO SIMBÓLICA DA LUTA ANTIMANICOMIAL

A Luta Antimanicomial pode ser vista enquanto disputa simbólica, em que estão em jogo o reconhecimento do “louco” como pessoa e a compreensão de que seu lugar à margem da sociedade é resultado de uma construção histórica influenciada por fatores políticos, econômicos e sociais, que não deve ser naturalizada e aceita como mero dado, sob pena de reproduzir as arbitrariedades ensejadoras de uma realidade preconceituosa e

⁷ Cesare Lombroso (1836-1909), médico italiano, exerceu grande influência sobre a produção científica do século XIX, destacadamente no pensamento criminológico, introduziu conceitos científicos de caráter discriminatório, como “degeneração genética” e “inferioridade cerebral”. Suas ideias se fizeram notar também no Brasil, onde Nina Rodrigues (1862-1906), médico maranhense, foi seu principal seguidor.

excludente.

Para uma visão sociológica dessa luta, é de grande valia a teoria de Pierre Bourdieu, cujos conceitos de “campo”, “habitus”, “capital simbólico” e, claro, “poder

simbólico”, auxiliam na observação crítica do mundo social, contribuindo para a discussão sobre papéis sociais, sobre produção de autoridade discursiva e sobre criação e reprodução de estigmas.

Bourdieu se inscreveu na chamada “tradição disposicionalista” da sociologia, que analisa os comportamentos e práticas sociais levando em conta o passado incorporado pelos atores sociais (LAHIRE, 2004, p. 21). O sociólogo francês considerava que os indivíduos estão em uma constante busca pela obtenção de reconhecimento nos ambientes dos quais participam (religião, economia, academia), espaços estes nomeados por ele como “campos”.

O campo, segundo Bourdieu, pode ser conceituado como um âmbito estruturado de posições – com sua lógica e seus mecanismos próprios de funcionamento – no qual os indivíduos objetivam a conquista de determinados postos (BOURDIEU, 2002, p. 44). São espaços sociais com maior ou menor abertura, em que as relações interindividuais e coletivas ocorrem segundo parâmetros específicos daquele ambiente. Essas estruturas nas quais os atores sociais se inserem têm dinâmicas determinadas e determinantes, posto que estabelecem com os indivíduos uma relação de mútua modificação.

O campo, no seu conjunto, define-se como um sistema de desvio de níveis diferentes e nada, nem nas instituições ou nos agentes, nem nos actos ou nos discursos que eles produzem, têm sentido senão relacionalmente, por meio do jogo das oposições e das distinções (BOURDIEU, 2002, p. 179).

O reconhecimento entre os indivíduos que coexistem socialmente dá-lhes “capital simbólico”, que pode ser traduzido como o “prestígio” dentro de uma dada estrutura. O capital simbólico é a medida do valor social de um indivíduo.

O capital simbólico – outro nome da distinção – não é outra coisa senão o capital, qualquer que seja a sua espécie, quando percebido por um agente dotado de categorias de percepção resultantes da incorporação da estrutura da sua

distribuição, quer dizer, quando conhecido e reconhecido como algo de óbvio (BOURDIEU, 2002, p. 145).

A vida integrada à sociedade pressupõe a participação em diferentes campos, o

que exige a incorporação de modos de ver o mundo correspondentes com as expectativas desses ambientes. A isso Bourdieu chamou “habitus”, um conjunto de disposições incorporadas pelo indivíduo que lhe permite atuar no interior de uma estrutura social em harmonia com sua dinâmica organizacional, facilitando-lhe o trânsito, as relações e as trocas de modo geral.

Bourdieu apresenta a seguinte definição de “habitus”:

... sistema das disposições socialmente constituídas que, enquanto estruturas estruturadas e estruturantes, constituem o princípio gerador e unificador do conjunto das práticas e das ideologias características de um grupo de agentes (BOURDIEU, 2002, p.44).

O não atendimento a essa correspondência de visões e de posturas acarreta exclusão. No limite, o indivíduo não integrado é desconsiderado, mesmo como pessoa, pois “sem valor”. Foi o que, historicamente, aconteceu aos pacientes psiquiátricos e que, hoje, vemos acontecer, por exemplo, em relação às pessoas que fazem uso problemático de crack (DUTRA, HENRIQUES, 2016).

Por outro lado, ocupando um lugar privilegiado do espectro social, há indivíduos que gozam de muito reconhecimento nos campos dos quais fazem parte. Suas possibilidades de ganhos, de obtenção de vantagens, estão potencializadas. O capital simbólico que detêm lhes confere “poder simbólico” – resultado do acúmulo de capital simbólico –, que dá ao sujeito a capacidade de influir em um determinado meio, inclusive no tocante à construção da visão sobre o mundo ali partilhada.

O poder simbólico é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica: o sentido imediato do mundo (e, em particular, do mundo social) supõe aquilo que Durkheim chama o conformismo lógico, quer dizer, “uma concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências (BOURDIEU, 2002, p.09).

Para Bourdieu, o poder simbólico permite a seu detentor “constituir o dado pela enunciação”, ou seja:

transformar a visão de mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. [...] O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia [...] (BOURDIEU, 2002, p.44).

Assim pode ser vista a dimensão simbólica em que se dá a Luta Antimanicomial: uma disputa da opinião pública que implica o constante combate à legitimidade de visões de mundo que advogam pela manutenção de um modelo excludente, violento material e simbolicamente.

Paralelamente à violência institucional, com suas repercussões físicas e psíquicas infligidas aos condenados à condição de “louco”, há a “violência simbólica”, exercida não só no âmbito interno das instituições ou por elas no âmbito social, mas também de maneira horizontal entre os atores sociais individuais.

Como já ponderado, a exclusão do “louco” resulta de um processo histórico que implica graves danos em diversos aspectos da vida social e repercussões nefastas na dimensão subjetiva, esgarçando os laços afetivos e a autoestima da pessoa com sofrimento psíquico. Esse processo contribui para a naturalização da exclusão, produzida e reforçada por representações e estigmas interiorizados pelos atores sociais, aceita pela sociedade e pelo próprio excluído, construindo uma atmosfera de conformismo sobre sua condição, que passa a ser vista como fatalidade (SAWAIA, 2002, p. 07).

Nesse passo, Bourdieu define a violência simbólica como “uma violência que se exerce com a cumplicidade tácita daqueles que a sofrem e também, frequentemente, daqueles que a exercem na medida em que uns e outros são inconscientes de a exercer ou a sofrer” (BOURDIEU, 2014, p. 240).

Essa dominação violenta dos corpos etiquetados como “loucos” está, portanto, baseada em acordos inconscientes, ou pré-reflexivos, entre as estruturas objetivamente estabelecidas e as estruturas mentais (BOURDIEU, 1997, p. 26). Observa-se aí uma

dominação que não depende só da força física, mas também, em grande medida, da capacidade de inculcar amplamente nas pessoas uma percepção da realidade acorde com os termos da opressão.

Os portadores de transtornos mentais compõem um grupo de pessoas historicamente colocadas à margem do convívio social, porque objeto de desconfiança, não raro indistintamente reputadas “perigosas”. Com isso, a institucionalização e o decorrente afastamento da vida social se tornou, no imaginário popular, o modo correto de tratar a loucura.

Esse senso comum excludente, foi sustentado – se não criado – pelo saber médico, cuja prática clínica, por séculos, dispensou ao “louco” um tratamento desumano, legitimado pela autoridade discursiva conferida pelo poder simbólico dos especialistas (FOUCAULT, 2006). Tratando da produção científica, Bourdieu entende que “na luta pela imposição da visão legítima do mundo social, em que a própria ciência está inevitavelmente envolvida, os agentes detêm um poder à proporção de seu capital, quer dizer, em proporção ao reconhecimento que recebem de um grupo” (BOURDIEU, 2002, p.145). Saberes científicos atravessados pelos preconceitos daqueles que os produzem são alçados à categoria de verdade e assim permanecem, reproduzindo filtros para a compreensão sobre a realidade dos indivíduos, originando padrões de tratamento para o sofrimento psíquico que desumanizam e excluem.

Assim, a Luta Antimanicomial tem diante de si essa barreira simbólica construída ao longo de séculos, reforçada pela deferência aos paradigmas da ciência moderna, que lograram um local de autoridade dificilmente refutável, dada a dificuldade de acesso ao conhecimento e à pouca capacidade dos sujeitos para enxergar, por uma perspectiva sociológica, as forças incidentes na construção dos papéis sociais e de suas próprias concepções, bem como sua participação na reprodução da realidade circundante.

4 A IMAGINAÇÃO SOCIOLÓGICA NA DESCONSTRUÇÃO SIMBÓLICA DA EXCLUSÃO

O êxito da Luta Antimanicomial passa pelo fomento do que Charles Wright Mills chamou “imaginação sociológica”, compreendida como a capacidade de perceber o cenário histórico mais amplo e a sua interferência na vida dos indivíduos, o que lhes permite transitar entre perspectivas e apreender a realidade de forma mais lúcida (MILLS, 1959, p. 13). Para isso, é necessário compreender a distinção entre “perturbações pessoais originadas no meio mais próximo” e “questões públicas da estrutura social” (MILLS, 1959, p.14).

As “perturbações” podem ser entendidas como inquietações que afetam os indivíduos em suas relações imediatas, em áreas da vida das quais uma pessoa tem consciência imediata, ao passo que as “questões” atingem uma coletividade, referem-se a assuntos transcendentais à esfera individual. O sociólogo americano menciona, exemplificativamente, o desemprego: “perturbação” que afeta a vida do indivíduo inserido nessa situação, mas que se converte em “questão” social quando vivenciada por uma parcela expressiva de uma determinada população.

Ter lucidez sobre a inter-relação entre esses âmbitos, do *micro* e do *macro*, é condição para perceber como modificações estruturais, vistas em sua complexidade (política, social, econômica), são capazes de afetar os indivíduos.

Nessa linha, a luta contra a mentalidade asilar-manicomial passa pelo cultivo do potencial crítico nos atores sociais para possibilitar uma visão de mundo mais sensível a questões que se situam fora do círculo próximo de suas vidas privadas.

Ter consciência da ideia da estrutura social e utilizá-la com sensibilidade é ser capaz de identificar as ligações entre uma grande variedade de ambientes de pequena escala. Ser capaz de usar isso é possuir a imaginação sociológica (MILLS, 1959, p. 17).

A imaginação sociológica não deve ser compreendida como uma sabedoria iniciática, há que ser partilhada pelo sociólogo e pelo não-sociólogo, para além do ambiente acadêmico, permitindo aos indivíduos a capacidade de relacionar a biografia à história.

Essa imaginação é a base para a formação da criticidade em relação ao arcabouço

simbólico das conformações sociais, apresentadas como dados da realidade, como verdades.

Trata-se de contribuir para a construção, nos atores sociais, do instrumental intelectual necessário para refletir a respeito da relação entre indivíduo, sociedade e história, de modo a se apropriar das informações disponíveis para um raciocínio crítico sobre o modo como se vive e o modo como vivem as outras pessoas.

A imaginação sociológica permite surpreender-se com o que já foi naturalizado e, com isso, criticar situações com as quais todos já estão habituados, verdades facilmente aceitas. Essa crítica é indispensável para uma compreensão do mundo social e para o posicionamento político dos indivíduos (GROPPO, 2010, p.53).

A habilidade de concatenar informações disponíveis sobre história, arranjos sociais e vidas individuais é o que permite contestar “dados” da realidade social e pavimentar o caminho para superar a naturalização de violências.

5 A ATUALIDADE DA LUTA

As críticas feitas pelos atores engajados nessa luta seguem tendo pertinência no contexto sócio-político atual, diante dos avanços conservadores e mercantilizadores da saúde mental no Brasil.

Desde o referenciamento do diagnóstico sobre transtorno mental, que toma por base o protocolo DSM-5⁸ passando pelo alarde quanto a supostas epidemias (destacadamente, da depressão e do uso do *crack*), até os movimentos políticos de retrocesso rumo à hospitalização, nota-se um arranjo de poderes mais ou menos

concatenados e unidos pelo discurso normalizador segregacionista, que investe no

⁸ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, em Português “Manual de Diagnóstico e Estatística dos Transtornos Mentais”. O DSM-5 consiste em um manual diagnóstico e estatístico elaborado pela Associação Americana de Psiquiatria (APA) para definir diretrizes para o diagnóstico de transtornos mentais. Acerca do Manual, a APA pondera que “The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM–5) is the product of more than 10 years of effort by hundreds of international experts in all aspects of mental health. Their dedication and hard work have yielded an authoritative volume that defines and classifies mental disorders in order to improve diagnoses, treatment, and research.” Disponível em: <<https://www.psychiatry.org/psychiatrists/practice/dsm>>. Acesso em: 06 janeiro 2018.

retorno ao asilamento. Isso se dá, principalmente, devido à lucratividade que a administração da “loucura” pode render a organizações privadas de tratamento psiquiátrico.

Em tempos de desmonte do Estado e de precarização do público em favor da colonização pelo privado, a Luta Antimanicomial se faz imprescindível para a defesa dos direitos e da dignidade das pessoas socialmente vulnerabilizadas, diagnosticadas com algum sofrimento psíquico.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Engendrando-se uma investigação sociológica crítica, é possível forjar uma percepção que adentra a casa de máquinas das estruturas sociais que nos cercam. Observar a realidade e desnaturalizar as opressões pressupõe o cultivo da “dúvida radical” pelo observador, que deve ter consciência de ser ele próprio o resultado do objeto que investiga. Para a superação desse ciclo engessado de reprodução da realidade, Bourdieu destaca que “estar alerta é importante, mas não basta. Um dos instrumentos mais poderosos da ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento” (BOURDIEU, 2002, p.36).

A luta por direitos nos âmbitos estritamente institucionais não é suficiente. Romper com exclusões estruturais e violências simbólicas tão naturalizadas exige uma contextualização dos indivíduos na história, sem perder de vista as inter-relações entre os cenários da vida privada e os panoramas gerais de uma sociedade.

Para além dos aspectos visíveis, é necessário pensar a Luta Antimanicomial em sua dimensão simbólica, percebendo que seus desafios passam pela desconstrução de verdades há muito presentes na percepção social que informa a visão de mundo tanto do cidadão ordinário quanto do parlamentar que vota as normas reguladoras da vida em sociedade.

A compreensão do poder simbólico, desde sua gênese até suas consequências na estruturação dos sujeitos e da sociedade, é algo a ser exercitado, porque necessário para

o olhar crítico que contesta pressupostos. Apropriar-se de uma visão arguta e de uma

imaginação contraintuitiva das dinâmicas sociais e de sua construção é o que os movimentos por direitos humanos, dentre os quais emerge a Luta Antimanicomial, buscam fomentar com sua presença combativa.

As mudanças ocorridas no mundo globalizado, pautado pelo neoliberalismo, tornam mais árdua a Luta Antimanicomial, mas sua proposta contém claramente o anseio por uma revolução silenciosa, que se processa na dimensão sutil do senso comum a respeito das pessoas em tratamento psiquiátrico. A luta parte da perspectiva psicossocial, na qual os atores do processo (usuários, familiares, trabalhadores, entidades profissionais e sociedade civil) convivem e têm a possibilidade de se unirem na busca por reconhecimento, por solidariedade e por direitos. Mas a Luta Antimanicomial vai além: propõe uma reflexão epistemológica sobre a construção de caminhos alternativos para a relação da sociedade com a “loucura”, visando à ampla adoção de um tratamento mais integrador e mais digno.

Conhecendo a Luta Antimanicomial, fica clara a importância de se propagar uma visão que reconheça a diferença como riqueza e não necessariamente como distúrbio e que enxergue na patologização apriorística da diversidade o resultado da monomania ideológica que tenta padronizar a vida de modo a fazê-la caber nos cálculos políticos e econômicos hegemônicos que sustentam a desigualdade e a exclusão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARANTE, Paulo. Saúde mental, desinstitucionalização e novas estratégias de cuidado. In: GIOVANELLA, L.; ESCOREL, S.; LOBATO, L. V. C.; NORONHA, J. C.; CARVALHO, A. I. Políticas e Sistema de Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

AMARANTE, Paulo. Loucos pela vida: a trajetória da reforma psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1995.

ANDRADE, R. L. P.; PEDRÃO, L. J. Algumas considerações sobre a utilização de modalidades terapêuticas não tradicionais pelo enfermeiro na assistência de enfermagem psiquiátrica. Revista Latino-Americana de Enfermagem. Ribeirão Preto, v.13, n.5, p.737-42, set./out. 2005.

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-5). Disponível em: <<https://www.psychiatry.org/psychiatrists/practice/dsm>>. Acesso em: 06 janeiro 2018.

ARBEX, Daniela. Holocausto brasileiro. 1ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

ARTAUD, Antonin. Van Gogh: o suicidado pela sociedade. 2ed. Rio de Janeiro: Achiamé, s.d.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. Sobre a Televisão. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

_____. Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA. Trancar não é tratar: liberdade: o melhor remédio. 2.ed. São Paulo: CRP/6ª, 1997.

DUTRA, Roberto; HENRIQUES, Vanessa. O poder discricionário dos agentes institucionais que lidam com usuários de crack: invisibilidade de classe e estigma de gênero. In: Crack e exclusão social / organização, Jessé Souza. Capítulo 13. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Política sobre Drogas, 2016.

FOUCAULT, Michel. O poder psiquiátrico: curso dado no Collège de France (1973-1974). São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. A história da loucura. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. A verdade e as formas jurídicas. Rio de Janeiro: Nau-Editora. 2002.

GRADELHA JUNIOR, Oswaldo. Políticas públicas em saúde mental, familiares e usuários como atores principais. Disponível em: <<http://www.abrapso.org.br/siteprincipal/295>>. Acesso: 15 ago 2017.

GROPPO, Luis Antonio. O olhar e a imaginação sociológica. Acta Científica. Ciências Humanas, 2010. v. 2.

LAHIRE, Bernard. Retratos Sociológicos: disposições e variações individuais. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MILLS, C. Wright. A imaginação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1959.

RESENDE, Heitor. Política de saúde mental no Brasil: uma visão da história. Petrópolis: Vozes, 2000.

SILVA, MLB; CALDAS, MT. Revisitando a técnica de eletroconvulsoterapia no contexto da reforma psiquiátrica brasileira. Psicol Cienc Prof. 2008 Abr- Jun;28(2):344-61.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral
seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

IGNATOWSKI, Thiago Salles. 30 anos da luta antimanicomial: uma disputa simbólica.

Data de submissão: 30/08/2017 | Data de aprovação: 28/12/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

IGNATOWSKI, Thiago Salles. 30 anos da luta antimanicomial: uma disputa simbólica. In: **Revice** - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 200-217, jan./jul. 2018.

A “NOÇÃO DE DESOBEDIÊNCIA” E SUA POTENCIALIDADE ILUSTRADA PELOS GUARANI-KAIOWÁ THE “NOTION OF DISOBEDIENCE” AND ITS POTENTIALITY ILLUSTRATED BY THE GUARANI-KAIOWÁ

Giselle Cristina Cruz Lobato¹ ; Alysson Amorim Mendes da Silveira²

RESUMO: Pensar novas saídas para antigos problemas, nem sempre requer o surgimento de uma nova teoria. Enxergar ações concretas sob conceitos estabelecidos, pode trazer à tona os potenciais desses conceitos, ampliá-los ou colocá-los por terra. Nossa intenção, é demonstrar como a “noção de desobediência” pode ser associada ao episódio da Carta escrita em 2012, pelos indígenas Guarani-Kaiowá, em Mato Grosso do Sul, para, assim, discutir a potência atual dessa “noção”. Atender às questões indígenas, que ainda enfrentam graves e grandes desafios após 30 anos da Constituição Federal de 1988, é dever de um Estado que se diz Democrático de Direito e de uma constituição cidadã. Falar de outros modos de vidas é também [re]pensar nossos modelos.

PALAVRAS-CHAVE: Desobediência, direito, povos indígenas, Guarani-Kaiowá

ABSTRACT: Thinking new outlets for old problems does not always require the emergence of a new theory. Exploring concrete actions under established concepts can bring out the potentials of these concepts, expand them or put them by land. Our intention is to demonstrate how the "notion of disobedience" can be associated with the Guarani-Kaiowá indigenous episode of the Charter in 2012, in Mato Grosso do Sul, in order to discuss the current power of this "notion". Addressing indigenous issues, which still face serious and major challenges after 30 years of the 1988 Federal Constitution, is a duty of a State that calls itself a Democratic Right and a citizen's constitution. Talking about other lifestyles is also [re] thinking of our models.

KEY-WORDS: Disobedience, Right, Indigenous Peoples, Guarani-Kaiowá

¹ Graduada em Ciências do Estado e mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. giselleclobato@hotmail.com. ² Graduado e mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. alyssonamorim@gmail.com

INTRODUÇÃO

Revisitar conceitos é um exercício constante de algumas ciências. Expor e mapear o que está por trás de suas noções, permite que suas validades sejam testadas, seus entendimentos alargados ou, até mesmo, justificados seus desusos. A “noção de desobediência” é um dos conceitos que merece esse exercício. De fato, conhecer algumas formas de como foram ou são aplicadas e compreendidas essa noção, é dar ao tema a complexidade que ele merece. O contexto atual, no qual estamos inseridos, também colabora para discussão da temática.

Para refletir sobre as potencialidades da “noção de desobediência”, iremos resgatar alguns estudos que já mapearam a questão. Em um segundo momento, buscamos associar a “desobediência” ao caso dos indígenas Guarani-Kaiowá do Mato Grosso do Sul, que no ano de 2012 escreveram uma Carta para o Governo e Justiça do Brasil, em resposta ao processo de despejo da terra onde vivem. O uso do caso concreto, nos permitirá, por fim, discutir como o modo de existência não hegemônico dos povos indígenas, e o que dele ecoa, pode nos ajudar a pensar e viver a “noção de desobediência”.

Discutir e alargar o conceito de “desobediência”, usando exemplos de povos indígenas ou comunidades tradicionais tem algumas justificativas. Em primeiro lugar, sob uma relação pesquisador x objeto de estudo, temos, é claro, as subjetividades da escolha. Tem-se, também, a valorização de um quadro cada vez mais crescente nas pesquisas do campo do Direito, que é o uso e consolidação da pesquisa empírica. Alguns institutos, centros e núcleos de estudos surgiram e começaram a pôr em prática uma agenda que modifica a forma de fazer e discutir as pesquisas jurídicas (ALMEIDA, 2014, p. 27). Não chegamos a ir a campo ou sequer tivemos uma aproximação “ao vivo” com a questão. Porém, entendemos que a associação de um fato concreto à um tema debatido em perspectivas mais teóricas e abstrato, contribui para esse modo de pesquisar o direito. Por fim, falar sobre questões que envolvam os povos indígenas reforça os deveres de um

Estado que se diz Democrático de Direito e de uma constituição cidadã. Falar de outros modos de vidas é também [re]pensar nossos modelos

1 SOBRE A “NOÇÃO DE DESOBEDIÊNCIA”: LIBERALISMO, CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA RADICAL

A desobediência, seja em sua ação ou epistemologia, despertou e ainda desperta um duplo sentimento: fascínio e incômodo. Raffaele Laudani (2012), cientista político e pesquisador de temáticas que envolvem a desobediência, inicia sua obra, cujo título é o próprio termo, ressaltando essa difícil relação que o “ocidente” tem diante da desobediência. Apesar de não ser o foco deste trabalho, concordamos que essa dualidade tem muito a ser discutida e é chave para muitas análises.

Das pesquisas recentes e disponíveis sobre o tema da desobediência, escolhemos “Estado de exceção, desobediência civil e desinstituição: por uma leitura democrático-radical do poder constituinte”. Nela, o autor, Andityas Matos (2016), revela as potencialidades da desobediência civil para a construção de uma democracia radical. O trajeto da investigação envolve o liberalismo político e o constitucionalismo, com as tradições mais conhecidas e influentes³ do pensamento jurídico sobre a desobediência civil. Já a sustentação do estudo, é perceber as limitações que essas doutrinas tradicionais apresentam, para, então, apresentar uma nova compreensão da desobediência civil. Para Andityas (2016), as visões liberais ou constitucionalistas, retiram as potencialidades da desobediência civil. A ideia não é negar a importância desses movimentos, mas rever essas doutrinas para um alargamento da “noção de desobediência civil”.

Quando queremos trabalhar determinado conceito, sempre nos parece necessário resgatar marcos iniciais de uso. Apesar de muitos autores apontarem elementos de

³ Pecado das disciplinas ou ciências, do qual o direito não escapa. Sabemos as influências que tornam determinadas obras ou teorias lidas e outras não; umas canônicas e outras longe de alcançar espaço em suas áreas. Ocidentalização do conhecimento, eurocentrismo, “colonização” do saber, etnocentrismo, são formas concretas desses “pecados”.

desobediência civil já no pensamento grego, em especial na célebre tragédia de Sófocles (*Antígona*) e no suicídio político de Sócrates, o conceito só é afirmado em sua especificidade a partir da modernidade (MATOS, 2016, p. 8). Ao mapear o conceito de desobediência civil, Andityas Matos (2016, p. 9) nos lembra que a partir dos anos 50 e 60, especialmente nas lutas pelos direitos civis do movimento negro nos Estados Unidos, constrói-se o debate da tradição liberal sobre a desobediência civil. Michael Walzer e John Rawls (MATOS, 2016), são expoentes dessa linha de pensamento, que entendem a desobediência civil

como uma forma de protesto individual ou coletiva, de tendência não-violenta, mas ilegal, que busca fazer pressão política para que sejam modificadas decisões ou normas tidas por injustas, seja porque são contrárias aos princípios superiores do ordenamento jurídico que integram, seja porque são atentatórias à consciência social de justiça (MATOS, 2016, p. 9, *apud* VITALE, 2010:27-29).

Encontramos, então, a noção liberal da desobediência civil, que em síntese a concebe enquanto simples protesto ou medida de pressão política, para, em última análise, propiciar a negociação com o Estado e, assim, se alcançar um acordo (*ibidem, apud*, KING, 1973:109). Nesse sentido, a noção liberal do termo esvazia seu sentido constitucional, vertente que deriva do liberalismo, mas que não se confunde a ele.

Sobre a vertente constitucionalista, Matos ressalta ser essa a concepção de desobediência civil mais adequada ao marco paradigmático do Estado Democrático de Direito, pois “pressupõe uma cidadania participativa e solidária, a qual não se identifica com sujeitos que somente são chamados a escolher periodicamente seus representantes” (MATOS, 2016, p. 11). Os principais inspiradores, na seara da filosofia político-jurídica, dessa concepção de desobediência civil são Hannah Arendt, Jürgen Habermas e Ronald Dworkin. Esses autores, encaram a desobediência civil “como um mecanismo jurídico-constitucional de proteção das garantias e direitos fundamentais, estando inscrita no corpo principiológico e valorativo dos Estados verdadeiramente republicanos (*ibidem, apud* ARENDT, 1972:83-84).

Matos examina essas teorias gestadas na matriz constitucional. Em linhas bem gerais do que o autor diz, Hannah Arendt “teme as potencialidades revolucionárias da desobediência civil e se ocupa com a difícil tarefa de encontrar-lhe um nicho institucional” (MATOS, 2016, p.13). Para a autora, a desobediência civil seria um “mecanismo de autocorreção do sistema, limitando seu campo a uma crítica específica e determinada a certas normas e políticas” (ibidem, p.14). De modo quase semelhante, Ronald Dworkin (MATOS, 2016) defende a desobediência civil como uma ação realizada frente a leis, cuja validade é duvidosa. Em sua teoria, a desobediência civil é “como um mecanismo de autocorreção do sistema, pressupondo-se que este, na maior parte das vezes, funciona normalmente” (ibidem, p. 15). Concordando com Matos (2016), nos dias de hoje, acreditar na normalidade do “sistema” é de um conformismo quase injustificável. No entanto, deve-se ponderar que

por mais que a concepção de desobediência civil de Dworkin seja limitada, é justo notar que ela abriu espaço para uma compreensão ativa do papel dos cidadãos na sua prática e interpretação, tarefa que não pode ser monopolizada pelos órgãos judiciários estatais, ideia que certamente representa um importante avanço para a fundamentação teórica da desobediência civil (MATOS, 2016, p. 15-16).

Nessas sínteses das “noções de desobediência civil”, podemos identificar os avanços da vertente constitucionalista, em relação à concepção puramente liberal. Porém, o objetivo central de Andityas Matos (2016) é indicar que a desobediência civil pode ser mais que um mecanismo de autocorreção do sistema de direito constituído; seu potencial é ser uma das possíveis respostas à crise das instituições político-jurídicas (MATOS, 2016, p. 44). Em suas palavras,

a desobediência civil, desde que considerada para além da tradicional interpretação liberal e reformista, parece ser um dos mais adequados mecanismos para se pensar e agir desinstitucionalmente, e isso com uma imprescindível vantagem estratégica: sendo desprovida de violência, a desobediência civil não se liga diretamente às formas de ação do Estado-capital, geneticamente marcadas que são pela necessidade de monopolização da violência (MATOS, 2016, p. 42).

Para ele, é evidente a ineficácia das concepções que limitam a desobediência civil à cenários institucionais de normalidade. Agindo como válvula de escape, nessas hipóteses, a ação desobediente é levada a assumir a validade de toda a estrutura político-jurídica vigente. Pode até questionar alguns aspectos, mas não alcança a visão de uma “desinstituição” geral do sistema (ibidem, p. 40). Sobre essa “desinstituição”, é necessário compreender o que é o “poder desinstituinte” que está por trás da “noção de desobediência civil” defendida. Podemos entendê-lo enquanto “fuga ou êxodo das formas institucionais pelas quais se expressa o poder político-econômico contemporâneo, traduzido em instituições como o Estado, os bancos e os mercados globais” (MATOS, 2016, p.31). Este, diferente do poder constituinte,

Não é aberto nem indeterminado, mas sim configurado pela realidade que nega. O poder desinstituinte se define por meio das instituições existentes, apresentando sempre conteúdo negativo. Aquilo que o poder desinstituinte desinstitui é o mínimo a partir do qual agirá o poder constituinte, que pode de fato constituir tudo, menos aquilo que foi negado pelo poder desinstituinte, caso esteja em jogo um projeto político coerente (MATOS, 2016, p. 36).

É nesse ponto da apresentação de Matos (2016), em que são expostas as potências da desobediência civil, que temos a noção que melhor se aplica ao caso da Carta de desobediência escrita por um grupo dos Gurani-Kaiwoá. O trecho a seguir, ao nosso ver, diz muito sobre essa associação que queremos fazer, entre a atitude desses indígenas e a desobediência:

A exigência de não-violência é absolutamente central para o sucesso das ações desobedientes opostas ao poder constituído, dado que muitas vezes as práticas violentas de movimentos sociais que possuem causas justas são utilizadas como razões para as respostas sempre mais impiedosas do Estado. A estratégia da não-violência tem por objetivo não apenas despertar o sentido moral do adversário – como queria Gandhi –, mas também influir na opinião pública, de maneira a dirigi-la contra o Estado e em favor dos desobedientes que pretendem a instituição de novas estruturas político-jurídicas (MATOS, 2016, p. 42 *apud* ESTÉVEZ ARAUJO, 1994:26).

Temos em mente, então, que a desobediência civil não é uma ficção, nem se traduz em baderna ou caos, como muitos pretendem apresentá-la (MATOS, 2016). A Carta escrita pelos indígenas de Mato Grosso do Sul, caso que será descrito a seguir, ilustra essa “noção de desobediência” mais alargada. Do mesmo modo, a existência dos povos indígenas como um todo pode nos ajudar a pensar e viver a desobediência à modelos e modos de vida únicos.

2 VIVER E MORRER NO/PELO TERRITÓRIO: O ETERNO RETORNO DOS MASSACRES CONTRA OS GUARANI-KAIOWÁ NO MATO GROSSO DO SUL

Hoje no Brasil, há cerca de 817.9 mil indígenas, o equivalente a 0,4% de sua população total. Neste universo, temos a Região Norte como a mais populosa, 38,2%, seguida das Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com percentuais de 25,9% e 16%, respectivamente. No que se refere à condição de domicílio da população indígena, as Regiões Norte e Centro-Oeste apresentam a maior concentração de residente nas terras indígenas, enquanto as Regiões Sudeste e Nordeste, expressam maior concentração fora delas (BRASIL, 2010).⁴ Considerando os interesses deste estudo, os dados ainda apontam que no Centro-Oeste brasileiro, vivem 143.432 mil indígenas, dos quais 39.413 mil estão fora de seus territórios. É fato que desde 1988, o Brasil avançou muito nas demarcações das Terras Indígenas (TIs), principalmente na Amazônia Legal. As grandes TIs foram demarcadas, homologadas e reconhecidas pelo Estado brasileiro.

O desafio atual são as Terras Indígenas que estão fora da Amazônia Legal e, podemos dizer que, dentro desse desafio há um desafio maior, que é a situação do estado do Mato Grosso do Sul. O estado é foco de conflitos ligados à disputa das terras indígenas, tratados geralmente como questão policial ou resolvida à bala. Não é à toa que o Brasil tem recebido visitas sistemáticas de relatores de organismos internacionais sobre a questão indígena no Mato Grosso do Sul. As últimas empreitadas das lideranças do

⁴Instituições como a CIMI, FUNAI e o ISA também apresentam levantamentos e dados sobre a população indígena no Brasil, que podem ser comparados aos dados do IBGE.

Conselho *Aty Guasu* em fóruns da Organização das Nações Unidas (ONU) têm aproximado cada vez mais o entendimento de que a crise humanitária vivida pelos Guarani-Kaiowá se associa ao conceito de genocídio estabelecido pela Convenção de Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio da ONU, de 1951 (sancionada no Brasil pela Lei 2889/56) (CIMI, 2016).

Nesse universo conflituoso, ganhou grande comoção o caso dos Guarani-Kaiowá do território tradicional Pyelito Kue/Mbarakay, no município de Iguatemi-MS. Segundo o relatório do Conselho *Aty Guasu*, o acampamento desses Guarani-Kaiowá começou no dia 08 de agosto de 2011. Os Guarani-Kaiowá são hoje cerca de 50 mil pessoas, ocupando apenas 42 mil hectares. São um dos três subgrupos em que se divide a grande nação Guarani, espalhada pelo Brasil, Paraguai, Argentina e Bolívia. A falta de terras regularizadas tem ocasionado uma série de problemas sociais entre eles, ocasionando uma crise humanitária, com altos índices de mortalidade infantil, violência e suicídios entre jovens.

Em setembro de 2012, a Justiça Federal de Navirai-MS, deferiu uma liminar de despejo da comunidade Guarani-Kaiowá da margem do rio Hovy, solicitada pelo advogado dos fazendeiros locais. O despacho cita a “reintegração de posse”, mas o relatório do Conselho *Aty Guasu* observou que o grupo indígena estava assentado na margem do rio Hovy, ou seja, não estavam no interior da fazenda, como alega o advogado dos fazendeiros. De fato, não procede a argumentação dos fazendeiros, porém o juiz federal de Navirai, sem verificar o fato relatado, deferiu a reintegração de posse. Até aí, sem novidades. Povos indígenas lutando pelo direito aos seus territórios, operadores do direito tomando decisões sem ir *in loco*, correlações de forças extremamente desiguais, e por aí vai. O que chamou a atenção neste caso foi a decisão dos Guarani-Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay diante da situação. O grupo elaborou, em outubro de 2012, uma carta⁵,

⁵Na íntegra: Carta da comunidade Guarani-Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay-Iguatemi-MS para o Governo e Justiça do Brasil

Nós (50 homens, 50 mulheres e 70 crianças) comunidades Guarani-Kaiowá originárias de tekoha Pyelito Kue/Mbrakay, viemos através desta carta apresentar a nossa situação histórica e decisão definitiva diante de da ordem de despacho expressado pela Justiça Federal de Navirai-MS, conforme o processo nº 0000032-87.2012.4.03.6006, do dia 29 de setembro de 2012. Recebemos a informação de que nossa comunidade logo será atacada, violentada e expulsa da margem do rio pela própria Justiça Federal, de Navirai-MS. Assim, fica

que ganhou ampla divulgação e repercussão. Um ano e dois meses antes da divulgação da Carta, e após três dias e noites de reza preparatórias para o caminho de volta, a comunidade Pyelito Kue/Mbarakay retorna ao seu *tekoha*, no dia 8 de agosto de 2011, informando que, dessa vez, não sairá mais de lá até a demarcação. Essa é a terceira tentativa de retorno: tanto na primeira, em julho de 2003, como na segunda, em dezembro de 2009, o grupo foi espancado e jogado à beira da estrada por pistoleiros a mando de fazendeiros da região. Em 2011, o mesmo procedimento vai se repetir até o impacto da Carta (LIBRANDI-ROCHA, 2014, p. 178-179).

evidente para nós, que a própria ação da Justiça Federal gera e aumenta as violências contra as nossas vidas, ignorando os nossos direitos de sobreviver à margem do rio Hovy e próximo de nosso território tradicional Pyelito Kue/Mbarakay. Entendemos claramente que esta decisão da Justiça Federal de Navirai-MS é parte da ação de genocídio e extermínio histórico ao povo indígena, nativo e autóctone do Mato Grosso do Sul, isto é, a própria ação da Justiça Federal está violentando e exterminando e as nossas vidas. Queremos deixar evidente ao Governo e Justiça Federal que por fim, já perdemos a esperança de sobreviver dignamente e sem violência em nosso território antigo, não acreditamos mais na Justiça brasileira. A quem vamos denunciar as violências praticadas contra nossas vidas? Para qual Justiça do Brasil? Se a própria Justiça Federal está gerando e alimentando violências contra nós. Nós já avaliamos a nossa situação atual e concluímos que vamos morrer todos mesmo em pouco tempo, não temos e nem teremos perspectiva de vida digna e justa tanto aqui na margem do rio quanto longe daqui. Estamos aqui acampados a 50 metros do rio Hovy onde já ocorreram quatro mortes, sendo duas por meio de suicídio e duas em decorrência de espancamento e tortura de pistoleiros das fazendas. Moramos na margem do rio Hovy há mais de um ano e estamos sem nenhuma assistência, isolados, cercado de pistoleiros e resistimos até hoje. Comemos comida uma vez por dia. Passamos tudo isso para recuperar o nosso território antigo Pyleito Kue/Mbarakay. De fato, sabemos muito bem que no centro desse nosso território antigo estão enterrados vários os nossos avôs, avós, bisavôs e bisavós, ali estão os cemitérios de todos nossos antepassados. Cientes desse fato histórico, nós já vamos e queremos ser mortos e enterrados junto aos nossos antepassados aqui mesmo onde estamos hoje, por isso, pedimos ao Governo e Justiça Federal para não decretar a ordem de despejo/expulsão, mas solicitamos para decretar a nossa morte coletiva e para enterrar nós todos aqui. Pedimos, de uma vez por todas, para decretar a nossa dizimação e extinção total, além de enviar vários tratores para cavar um grande buraco para jogar e enterrar os nossos corpos. Esse é nosso pedido aos juízes federais. Já aguardamos esta decisão da Justiça Federal. Decremem a nossa morte coletiva Guarani e Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay e enterrem-nos aqui. Visto que decidimos integralmente a não sairmos daqui com vida e nem mortos. Sabemos que não temos mais chance em sobreviver dignamente aqui em nosso território antigo, já sofremos muito e estamos todos massacrados e morrendo em ritmo acelerado. Sabemos que seremos expulsos daqui da margem do rio pela Justiça, porém não vamos sair da margem do rio. Como um povo nativo e indígena histórico, decidimos meramente em sermos mortos coletivamente aqui. Não temos outra opção esta é a nossa última decisão unânime diante do despacho da Justiça Federal de Navirai-MS. Atenciosamente, Guarani-Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay.

Assinada por cinquenta homens, cinquenta mulheres e setenta crianças da comunidade, a carta se espalhou pelas redes sociais e gerou um movimento de reação e solidariedade. Direcionada às autoridades federais e à sociedade brasileira, seu conteúdo é um aviso de que estão dispostos a viver e morrer, no/pelo território, pelo seu *tekoha*⁶ ; identificado com 41.571 hectares de extensão, pelo Grupo de Trabalho (GT) da Bacia Iguatemipegua, próxima da Terra Indígena Sessoró. Assim disseram:

Pedimos, de uma vez por todas, para decretar nossa dizimação e extinção total, além de enviar vários tratores para cavar um grande buraco para jogar e enterrar os nossos corpos. Esse é nosso pedido aos juízes federais. Já aguardamos esta decisão da Justiça Federal. Decretem a nossa morte coletiva Guarani e Kaiowá de Pyelito Kue/Mbarakay e enterrem-nos aqui. Visto que decidimos integralmente a não sairmos daqui com vida e nem mortos.

Muitos interpretaram a nota como um possível suicídio coletivo, mas sua real intenção é de que estão dispostos a morrerem todos em seu território, sem jamais abandoná-lo. Um dos movimentos que surgiram em resposta à Carta, foi a adesão nas redes sociais do lema: “Somos todos Guarani-Kaiowá”. Após o impacto gerado pela carta, a decisão judicial foi suspensa, e aos índios ficou reservada uma área onde estão vivendo à espera do processo de demarcação. Em janeiro de 2013, foi aprovado e publicado no Diário Oficial da União o Relatório circunstanciado de identificação e delimitação da terra indígena Iguatemipegua⁷

Librandi-Rocha, pesquisadora de teoria literária, fez um trabalho interessante sobre essa carta. O título é “A Carta Guarani Kaiowá e o direito a uma literatura com terra e das gentes”, que ao falar da força poética e política da Carta, propõe a entrada desta na literatura contemporânea feita no Brasil. Seu artigo também traz algumas descrições dos

⁶Tekoha é o lugar e o meio em que se dão as condições de possibilidade do modo de ser guarani; é o termo que sintetiza o vínculo complexo entre modo de ocupação do espaço através de um constante caminhar (oguada), vivência comunitária e sentido cosmogônico (Librandi-Rocha 2014, p. 178 *apud* Meliá, 2010).

⁷Ver: SILVA, Alexandra Barbosa da (2013). Relatório circunstanciado de identificação e delimitação da terra indígena Iguatemipegua I (Mbarakay e Pyelito). Resumo. Brasília: FUNAI..

Guarani-Kaiowá e do grupo de Pyelito Kue/Mbarakay⁸, assim como outros trabalhos científicos e, recentemente, o documentário/filme “Martírio” (2017), dirigido por Vicent Carelli⁹, que em quase três horas de duração, faz um relato da luta dos Guarani Kaiowá. Ao leitor interessado, vale a busca dessas e outras fontes. Mas, é a definição de Librandi-Rocha sobre a carta que buscamos destacar. Para a autora,

o que a carta põe em jogo é todo um histórico de repressão, etnocídio, genocídio, expondo-o ao inverter o discurso que sempre louvou os índios mortos, enquanto, na prática, continuava-se a ignorar e a exterminar os vivos. A Carta diz, desdizendo; acusando, aponta sua inocência; pedindo para morrer, vive. E assim, ao solicitarem que decretem sua morte, os índios se mostram mais vivos do que nunca. (LIBRANDI-ROCHA, 2014, p. 183)

O impacto da carta dos Guarani-Kaiowá sobre os direitos territoriais indígenas, ecoou em temas como o dos direitos humanos, o papel das redes sociais e na exposição da questão indígena, em aspectos além do territorial. Várias leituras podem ser feitas e retiradas deste caso. A associação com a temática da desobediência é apenas uma delas, e que não se esgota por aqui. Nas notas a seguir, trabalharemos a desobediência em um escopo ampliado, ao falarmos dos povos indígenas como um “todo”.

3 ILHAS DE DESOBEDIÊNCIA

Desde os primeiros contatos dos europeus com os ameríndios no século XVI, um certo caráter inconstante chama a atenção de viajantes, comentaristas, missionários e antropólogos. Em um trecho do “Sermão do Espírito Santo”, Padre Antônio Vieira escreve sobre esse espanto. Vieira, preocupado com a conversão dos selvagens dos brasis, compara-os com nações que só depois de muito resistir dobraram-se ao Evangelho. Essas últimas nações, diz Vieira, são como estátuas de mármore, que custam “muito a fazer, pela dureza e resistência da matéria”, mas, após terminada a dura obra, não exigem mais nada do escultor, e “sempre conservam e sustentam a mesma figura”. Os índios do Brasil, ao contrário, são comparados por Vieira com estátuas de murta, de feitura descomplicada

⁸Ver Librandi-Rocha (2014, p. 176-183)

⁹Indigenista, documentarista, criador do projeto Vídeo nas Aldeias.

“pela facilidade com se dobram os ramos”, mas que, em compensação, exigem do jardineiro uma assistência constante: “em quatro dias sai um ramo que lhe atravessa os olhos, sai outro que lhe descompõe as orelhas, saem dois que de cinco dedos fazem sete, e o que pouco antes era um homem já é uma confusão verde de murtas”. Os índios do Brasil, lamenta o padre escritor, “recebem tudo o que lhes ensinam com grande docilidade”, mas “em levantando a mão e a tesoura o jardineiro, logo perdem a nova figura, e tornam à bruteza antiga e natural”. (apud VIVEIROS DE CASTRO, 2011, p. 184).

Mas não apenas em matéria de fé os ameríndios pareciam inconstantes aos olhos dos europeus. Construiu-se um estereótipo em torno dos nativos da América que se cristalizou na figura do selvagem, “o índio mal-converso que, à primeira oportunidade, manda Deus, enxada e roupas ao diabo, retornando feliz à selva”. (VIVEIROS DE CASTRO, 2011, p. 187). Eram desprovidos de fé, lei e rei e pareciam contentes com isso. Essa inconstância, os próprios jesuítas já haviam assimilado, não era produto de uma incapacidade de entendimento dos índios, mas de uma tendência a receber com entusiasmo qualquer figura, sem jamais se deixar configurar por nenhuma. (VIVEIROS DE CASTRO, 2011, p. 184).

Vê-se que a “desobediência selvagem” tem uma longa história nessa terra, que foi conformada como um território e se tornou um Estado-Nação nos moldes europeus. Após mais de quinhentos anos tentando com todas as tesouras possíveis domar essa estátua de murta, assimilar o índio “à comunhão nacional”⁹ – expressão usada pelo artigo 1º do Estatuto do Índio, de 1973¹⁰ – as comunidades indígenas continuam vivas e (re)existindo ao aparelho de captura do Estado. Constituem hoje, é verdade, modos ilhados de existência, aliciados de todos os lados pelos jagunços do agronegócio, madeireiros, garimpeiros, barragens, estradas, e todas as variações dos projetos de aceleração do crescimento, projetos de um Brasil engatado no trilho do desenvolvimento.

⁹ João Pacheco de Oliveira, Manuela Carneiro da Cunha, dentre outros, são autores que escreveram sobre a questão da assimilação indígena ao contexto nacional.

¹⁰ Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.

Essa estrada única do desenvolvimento, muitos índios bem sabem, leva ao esfarelamento dos fundamentos do mundo e, por fim, à queda do céu sobre a cabeça de todos, índios e não índios. Nos termos da filosofia xamânica de um desses índios, o yanomami Davi Kopenawa, a paixão incontrolável dos brancos (*napë*) pela mercadoria – essa que está presente em todos os lugares, ao mesmo tempo em que está sempre faltando – estaria na base da destruição dos fundamentos do mundo e de sua consequência mais extrema, a queda do céu:

No começo, a terra dos antigos brancos era parecida com a nossa. Lá eram tão poucos como nós agora na floresta. Mas seu pensamento foi se perdendo cada vez mais numa trilha escura e emaranhada. Seus antepassados mais sábios, os que *Omama* criou e a quem deu suas palavras, morreram. Depois deles, seus filhos e netos tiveram muitos filhos. Começaram a rejeitar os dizeres de seus antigos como se fossem mentiras e foram aos poucos se esquecendo deles. Derrubaram toda a floresta de sua terra para fazer roças cada vez maiores. *Omama* tinha ensinado aos seus pais o uso de algumas ferramentas metálicas. Mas já não se satisfiziam mais com isso. Puseram-se a desejar o metal mais sólido e mais cortante, que ele tinha escondido debaixo da terra e das águas. Aí começaram a arrancar os minérios do solo com voracidade. Construíram fábricas para cozê-los e *fabricar mercadorias em grande quantidade*. Então, seu pensamento cravou-se nelas e eles se apaixonaram por esses objetos como se fossem belas mulheres. (KOPENAWA; ALBERT, 2015, p. 407) [ênfase incluída].

Os brancos¹¹ querem não apenas fabricar mercadorias em grande quantidade, mas também transformar tudo em mercadoria. Tudo, inclusive a terra, e aqui nos aproximamos daquele que talvez seja o ponto nevrálgico das mais interessantes lutas políticas da atualidade. A terra é mercadoria ou é o corpo a partir do qual é possível elaborar formas novas e múltiplas de existência? A terra é fonte de extração extensiva de recursos ou é o lugar da construção comum de formas intensivas de vida?

Os séculos de desobediência selvagem dos povos indígenas do Brasil são uma demonstração de que é possível “novos mundos”. Mas para isso os *povos da terra*

¹¹ O conceito de branco, para os índios, não é racial ou cromático, mas político, designando o universo dos que não são índios, embora a escolha da cor branca não seja nem um pouco arbitrária. (VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p. 3)

precisam repovoá-la, fazendo com que as ilhas de desobediência se multipliquem. Luta de elementos – água e terra. Luta de povos.

Mas antes de terminarmos, falar em *povos da terra* nos exige um breve parêntese. Até aqui utilizamos as expressões índios e indígenas indistintamente para se referir “aos povos que têm consciência – seja porque nunca a perderam, seja porque a recobram – de sua relação histórica com os indígenas que viviam nesta terra [o Brasil] antes da chegada dos europeus” (VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p. 3). Mas esses dois termos, índios e indígenas, não são exatamente sinônimos. Todos os povos índios são, de fato, indígenas, mas nem todos os povos indígenas (ou *povos da terra*) são necessariamente índios. Indígena, diz Viveiros de Castro:

É uma palavra muito antiga, sem nada de “indiana” nela; significa “gerado dentro da terra que lhe é própria, originário da terra em que vive”. Há povos indígenas no Brasil, na África, na Ásia, na Oceania, e até mesmo na Europa. O antônimo de indígena é alienígena, ao passo que o antônimo de índio, no Brasil, é branco. (VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p. 3)

Os *povos da terra*, portanto, não são apenas os povos índios, embora os indígenas não índios tenham muito a aprender com esses últimos, *povos da terra* por excelência que são. Todos aqueles que recusam um Estado não plural, que recusam as promessas enganosas da estrada única do desenvolvimento, todos aqueles cuja vontade é outra: construir, repovoando a terra, modos ilhados de existência, esses também são *povos da terra*, e estão envolvidos na luta de povos:

Parece-me que toda a problemática clássica da luta de classes sempre eludiu, ou contornou, a espinhosa questão da relação entre os conceitos de *classe* e de *povo*. Pois bem: se, no dizer célebre de Louis Althusser, “a filosofia é ‘em última instância’ a luta de classes na teoria”, então caberia contradizer que *a antropologia é a luta de povos na teoria* (...) Não será por acaso que as invenções políticas mais instigantes no presente momento, os projetos de constituição de coletivos não-estatais como o Movimento Zapatista e o Curdistão, estejam ancorados em uma base étnica. Uma base étnica que se recusa a deixar hipnotizar pela alucinação da forma-Estado, ao contrário da imensa maioria dos nacionalismos étnicos identitaristas europeus. (VIVEIROS DE CASTRO, 2017, p. 7).

Na luta de povos, os *povos da terra* lutam pela constituição de modos ilhados existência. Em um texto que recebeu o título “Causas e Razões das Ilhas Desertas”, Gilles Deleuze (2004) escreve que uma ilha é um acidente geográfico, mas também uma ocorrência da imaginação. A geografia classifica as ilhas em dois tipos: continentais e oceânicas, as primeiras são derivadas de uma separação do continente e as outras,

originárias, surgem de erupções submarinas. Esses dois tipos de ilhas dão testemunho de uma espécie de luta de elementos: o oceano e a terra: “umas nos fazem lembrar que o mar está sobre a terra, aproveitando-se do menor decaimento das estruturas mais elevadas; as outras nos lembram que a terra está ainda aí, sob o mar, e congrega suas forças para romper a superfície”. (DELEUZE, 2004, p. 6). Uma ilha é, assim, signo de uma luta de elementos opostos. Lugar de instabilidade, custa acreditar que a Inglaterra, por exemplo, seja povoada. Impossível não notar que em tempos de mudanças climáticas o aumento do nível do mar encarna um sinal concreto dessa instabilidade.

Mas aquilo que a geografia diz sobre as ilhas, a imaginação, a sua maneira, já sabia. O que impulsiona o homem em direção às ilhas “retoma o duplo movimento que produz as ilhas em si mesmas”. O primeiro movimento é o da separação; o segundo movimento é o da recriação. O homem, ao sonhar com uma ilha, sonha com uma separação que o conduza a um ponto zero a partir do qual ele possa recriar. Assim também é o duplo movimento que produz as ilhas: as continentais são resultado de uma separação; as oceânicas são resultado de uma recriação. (DELEUZE, 2004, p. 7).

A presença do homem na ilha não anula, por si, o fato de ela ser uma ilha deserta. Ao se separar e iniciar na ilha uma recriação, o homem não rompe o deserto da ilha, ele o aprofunda, pois, “retoma e prolonga o impulso que a produzia como ilha deserta”. (DELEUZE, 2004, p. 7). A ilha é o lugar da deserção, o pedaço de terra a partir do qual, separado, o homem pode reexistir. O indígena, desertor que é, precisa de uma ilha.

A conhecida história de Robinson Crusó evoca a ilha como uma ocorrência da imaginação, mas em Crusó, “esse romance tão aborrecido que é uma tristeza ver que as crianças ainda o leem”, o movimento que impulsiona o homem à ilha está incompleto:

A visão de mundo de Robinson reside exclusivamente na propriedade e jamais se viu proprietário mais moralizante. *A recriação mítica do mundo a partir da ilha deserta cede lugar à recomposição da vida cotidiana burguesa a partir de um capital.* Tudo é tirado do barco, nada é inventado, tudo é penosamente aplicado na ilha. A companhia de Robinson (...) é Sexta-Feira, dócil ao trabalho, feliz por ser escravo, muito rapidamente enfasiado de antropofagia. *Todo leitor sadio sonharia vê-lo finalmente comer Robinson.* (DELEUZE, 2004, p. 10). [ênfases incluídas]

Crusó recia em sua ilha, mas apesar de náufrago, nunca se separou do modo de vida burguês que levava antes de chegar à ilha. Ele reproduz na ilha uma espécie de Inglaterra puritana de um homem só. Faz isso porque o movimento que o leva a ilha é incompleto: existe recriação, mas sem separação do modelo anterior: “tudo é tirado do barco, nada é inventado”. Mesmo na condição de náufrago, sozinho a maior parte do romance, a visão de mundo de Crusó é enormemente condicionada pela ideia de propriedade. O personagem de Defoe constitui sem desinstituir, e o resultado, como um ovo gorado, é de lastimar.

A constituição de modos ilhados de existência depende do duplo movimento de separação e recriação. Só assim a ilha deserta, que sustenta esse modo de existência, continuará sendo deserta, lugar dos desertados, lugar de reexistência permanente, onde as estátuas de mármore dão lugar às estátuas de murta. Resgatando novamente os termos da filosofia política de Andityas Matos (2016), nos modos ilhados de existência, a velha dialética entre poder constituído e poder constituinte dá lugar “a uma relação horizontal entre poder desinstituinte e poder constituinte permanente” (MATOS, 2016, p. 76), isto é, entre separação e recriação permanente:

É preciso (...) *conceber um poder desinstituinte capaz de desativar as instituições do capital, do Estado e do mercado.* Tal poder (...) se relaciona diretamente ao poder constituinte: não como se representasse um seu momento lógico, mas como estrutura necessária para se abater o poder constituído e substituí-lo por um poder constituinte contínuo e permanente. (MATOS, 2016, p. 75). [ênfases incluídas]

A ilha, diz Deleuze, é um ovo, “ovo do mar”, deserta, é também desertada. (DELEUZE, 2004, p. 9). “Ela é origem, mas origem segunda. A partir dela tudo recomeça. A ilha é o mínimo necessário para esse recomeço, o material sobrevivente da primeira viagem, o núcleo ou o ovo irradiante que deve bastar para *re-produzir* tudo”. (DELEUZE, 2004, p. 10-11) [ênfase incluída].

CONCLUSÃO

Segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 67, o processo de demarcação das terras indígenas no país deveria ter sido concluído em 1993. Em 2018, completam-se vinte 25 anos desde o fim desse prazo. Constituição esta, que 30 anos.

Sabemos que a disputa pela afirmação dos direitos dos povos indígenas continuará intensa, por isso a estratégica da permanente e contínua mobilização dos povos indígenas e seus aliados. Vivenciamos um Poder Estatal permeado pela uniformização, autoritarismo e centralização. Precisamos, portanto, olhar o Estado através de suas margens sociais e espaciais, para pensar seu alargamento e encolhimento, manutenção e ampliação.¹² Por isso, o momento é de criatividade. Além de preservarmos o espaço que conquistamos, temos que ousar uma outra política, para [re]pensar o mundo, a economia, as instituições, o direito, a sociedade. Democracia é um processo, uma condição, “um estar”.

Trazer exemplos de outros “modos de vidas” é lembrar que as mudanças que urgem, estão dentro de um grande “campo de discursos”. Campo no sentido atribuído por Bourdieu¹³, heterogêneo, feito de diferentes atores, forças e tensões, e discursos sob a análise foucaultiana¹⁴, de como são construídos, quais seus elementos constitutivos, de

¹² Ver, dentre outros: DAS, V.; POOLE, D. El Estado y sus márgens. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, n. 8, 2008, p. 1-39.

¹³ BOURDIEU, P. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand. Capítulo 3. p. 59-73.

¹⁴ FOUCAULT, M. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 1996.

onde vêm, o que têm e o que não têm. É preciso analisar exemplos concretos, como o caso dos Guarani-Kaiowá, que nos fazem repensar conceitos e ampliar nossos olhares.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. F. Aspectos práticos da pesquisa empírica em Direito: uma discussão a partir da experiência etnográfica no Tribunal do Júri. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*: v. 1, n. 2, p. 25-39, 2014.

BRAND, A. Contexto da violência contra os Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. In: RANGEL, L. H. (Org.). *Violência contra os povos indígenas no Brasil - Relatório 2008*. Brasília – DF: CIMI, 2008, p. 29-33.

BRASIL. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Relatório diligência a terras indígenas Guarani Kaiowá após assassinato de Clodiode Rodrigues Souza. Brasília – DF: Câmara dos Deputados, 2016, 5 p. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/relatorio_cdhm.pdf>. Acesso em: 25 de junho de 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Censo Demográfico 2010: Características gerais dos indígenas. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 55.

CIMI – Conselho Indigenista Missionário. CPI do Genocídio: matam os índios e querem esconder o pau. 2016. Disponível em: <<http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=8760>>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

_____. Indígenas ameaçam morrer coletivamente caso ordem de despejo seja efetivada. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=6553>>. Acesso em: 25 de junho de 2017.

DELEUZE, Gilles. *A ilha deserta e outros textos*. São Paulo: Iluminuras, 2004.

DUPRAT, D. A reserva de Dourados é talvez a maior tragédia conhecida na questão indígena em todo o mundo. Entrevista concedida ao Ministério Público Federal – Procuradoria da República Mato Grosso do Sul. 2010. Disponível em:

<<http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf/encontros/xi-encontro/entrevista-dra-deborah-questao-indigena-e-presidio-federal-em-campo-grande>>. Acesso em: 22 de junho de 2017.

GRÜNBERG, G. Devastação e novos horizontes na paisagem Guarani. In: Povos indígenas no Brasil 2006 -2010. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011, p. 685-687.

ISA – Instituto Sócio Ambiental. O eterno retorno dos massacres contra índios no Mato Grosso do Sul. 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/editorial-do-isa-o-eterno-retorno-dos-massacres-contra-indios-no-mato-grosso-do-sul>>. Acesso em: 18 de junho de 2016.

KOPENAWA, Davi; ALBERT, Bruce. Queda do céu: palavras de um xamã Yanomami. Trad. Beatriz Perrone-Moisés. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

LAUDANI, R. Desobediência. Introdução. Trad. Mario Trigo. Barcelona: Proteus, pp. 121-158, 2012.

LIBRANDI-ROCHA, Marília. A Carta Guarani Kaiowá e o direito a uma literatura com terra e das gentes. Estudos de Lit. Brasileira Contemporânea. Brasília, n. 44, 2014, p. 165-191. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2316-40182014000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 16 de março de 2018.

MATOS, A. S. M. C. Estado de exceção, desobediência civil e desinstituição: por uma leitura democrático-radical do poder constituinte. Revista Direito e Práxis, v. 7, n. 4, Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, pp. 43-95, outubro/dezembro de 2016.

_____. Ocupações estudantis, desobediência civil e interpretação da Constituição. Empório do Direito. 2016. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/ocupacoes-estudantis-desobediencia-civil-e-interpretacao-da-constituicao/>>. Acesso em: 22 de junho de 2017

MATO GROSSO DO SUL. Comissão parlamentar de inquérito da ação/omissão do estado de Mato Grosso do Sul nos casos de violência praticados contra os povos indígenas no período de 2000 a 2015. Disponível em:

<[HTTP://WWW.AL.MS.GOV.BR/LINKCLICK.ASPX?FILETICKET=0N%2FQGUIHFMA%3D&TABID=203](http://www.al.ms.gov.br/linkclick.aspx?fileticket=0N%2FQGUIHFMA%3D&TABID=203). Acesso em: 22 de junho de 2017.

ONU – Human Rights Council. Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises on its mission to Brazil. 2016. Disponível em:

<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/relatorio_gt_empresas_e_direitos_humanos.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2017.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Somos todos eles: o poema onomatotêmico de André Vallias. Revista Modo de Usar, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://revistamododeusar.blogspot.com/2013/01/totem-2013de-andre-vallias.html>. Acesso em: março de 2018.

_____. A inconstância da alma selvagem. São Paulo: Cosacnaify, 2011

_____. Os involuntários da pátria [Aula pública]. Belo Horizonte: Edições Chão da Feira, 2017.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

LOBATO, Giselle Cristina Cruz; SILVEIRA, Alysson Amorin Mendes da. A "noção de desobediência" e sua potencialidade ilustrada pelos Guarani-Kaiowá.

Data de submissão: 30/03/2018 | Data de aprovação: 30/05/2018

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

LOBATO, Giselle Cristina Cruz; SILVEIRA, Alysson Amorin Mendes da. A "noção de desobediência" e sua potencialidade ilustrada pelos Guarani-Kaiowá. In: *Revice - Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 3, n.1, p. 218-237, jan./jul. 2018.

ACRISE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA E SEU LUGAR NAS IDEIAS SOCIAIS
E ECONÔMICAS
THE CONTEMPORARY BRAZILIAN CRISIS AND IT'S PLACE IN THE SOCIAL
AND ECONOMIC IDEAS

Valder Jadson Costa Alves¹

RESUMO: Este artigo tem por objetivo fazer uma análise crítica das principais correntes de interpretação da crise política e econômica brasileira, eclodida em 2013, que teve como pressuposto a crise financeira mundial de 2008. Após uma breve contextualização, será apresentado o diagnóstico e a visão ortodoxa da crise, que identificamos como a teoria advinda da Síntese Neoclássica; posteriormente a visão heterodoxa, que entendemos como a teoria Pós-Keynesiana; e por fim argumentaremos em base à Teoria Marxista sobre a crise, que entendemos não se encaixar nem na ortodoxia e nem na heterodoxia econômica. A conclusão revela um diagnóstico distinto para a crise brasileira entre as três visões uma vez que além das divergências entre economistas ortodoxos e heterodoxos, o conceito chave para a análise econômica, que para estes situa-se em torno da taxa de investimento, para os economistas “críticos da Economia Política” situa-se em torno da taxa de lucro.

PALAVRAS-CHAVE: Crise Brasileira; Ortodoxia; Heterodoxia; Marxismo.

ABSTRACT: This article intends to make a critical analysis of the main currents of interpretation of the Brazilian political and economic crisis, which began in 2013, which had as a presupposition the world financial crisis of 2008. After a brief contextualization, the diagnosis and the orthodox view of the crisis, which we identify as the theory derived from the Neoclassical Synthesis; later the heterodox vision, which we understand as the Post-Keynesian theory; and finally we will argue on the basis of the Marxist Theory on the crisis, which we understand does not fit either orthodoxy or economic heterodoxy. The conclusion reveals a distinct diagnosis for the Brazilian crisis between the three views since, in addition to the divergences between orthodox and heterodox economists, the key

¹ Mestrando em Economia pela PUC-SP e Economista (UFC). Contato: jadsonalves35@gmail.com.
<http://orcid.org/0000-0002-2349-8169>

concept for economic analysis, which for these is situated around the investment rate, for economists "Critics of Political Economy" is centered around the rate of profit.

KEY-WORDS: Brazilian Crisis; Orthodox; Heterodox, Marxism.

INTRODUÇÃO

Em maio de 2016 a presidente eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma Rousseff, foi afastada da Presidência da República devido a um processo de impedimento instaurado no Congresso brasileiro. A principal acusação foi a assinatura de créditos suplementares sem autorização do mesmo Congresso, medida que ficou conhecida na grande mídia como “pedaladas fiscais”. Foi no ano imediatamente anterior que o país assistiu ao agravamento de uma crise política severa que se estendeu pelo ano seguinte culminando no afastamento definitivo de Dilma Rousseff em setembro. Mas afinal de contas, o que aconteceu no Brasil? A crise foi somente política, ou foi também econômica? Dilma sofreu um golpe parlamentar?

Dois conceitos-chave para a análise social e econômica são os de *infraestrutura* e *superestrutura* formulados por Marx e Engels nas obras *A Ideologia Alemã* (2009) e nos *Gundrisses* (2011). O conceito de superestrutura é referente ao conjunto de instituições e relações sociais que correspondem a um modo de produção específico em determinada época. Já o modo de produção específico de cada época corresponde a infraestrutura. Estes conceitos, apesar de formalizados resumidamente nesta introdução, são bastante polêmicos e terão tratamento mais adequado na primeira seção deste artigo. No entanto, no sentido de mantermos a linha de raciocínio, podemos dar como exemplo para análise a sociedade europeia feudal.

As relações de suserania e vassalagem, apoiadas no poder da Igreja, que justificava a diferença entre senhores feudais e servos pela vontade divina, conformavam a superestrutura daquele período, ou seja, os elementos fundamentais das relações sociais da época. Já a organização da terra entre a parte correspondente ao senhor feudal,

terras comunais e terra livre/de caça que davam base a transferência do excedente agrícola através de impostos pagos aos senhores feudais e ao Clero, por parte dos servos, conformava a infraestrutura do período em questão, ou seja, as relações específicas de produção que garantiam a reprodução daquela sociedade.

Atualmente, a superestrutura do capitalismo refere-se principalmente, mas não somente, às instituições, aos três poderes de governo e ao Estado, enquanto que a infraestrutura refere-se à organização da produção e às relações trabalhistas entre patrões e empregados na produção e distribuição do excedente.

Uma vez que a superestrutura de um sistema econômico corresponde a sua infraestrutura, ou seja, que as relações sociais e as instituições conseguem ordenar, consolidar e proporcionar desenvolvimento a um modo de produção compatível com esta, crises superestruturais – crises políticas –, que impliquem na infraestrutura – que afetem o funcionamento da economia –, só podem ser solucionadas vislumbrando ambos os campos, dado que seguem uma relação dialética em que base e superestrutura alimentam-se mutuamente, até que haja uma nova ruptura que provoque novo processo de adaptação e, conseqüentemente, gere um novo equilíbrio entre as mesmas. Ou seja, solucionar a crise política brasileira pressupõe solucionar também, e principalmente, sua crise econômica, dado que, inclusive, partimos da hipótese de que foi a crise econômica que gerou a crise política brasileira.

Isso não quer dizer que o fator econômico seja o único determinante para uma crise social, no entanto, será sempre o principal, pois é em base a uma organização econômica dada que os humanos constroem suas relações, sobretudo quando falamos de um sistema que se baseia na racionalidade, como é o caso do sistema capitalista. Mas se partimos da hipótese de que a crise política atual é um reflexo da crise econômica, de qual crise econômica estamos falando?

Em 2008 o mundo entrou em crise e recessão a partir da insolvência dos títulos relativos ao crédito *subprime*² utilizado para financiar a expansão do setor imobiliário

²Crédito oferecido a clientes sem bom histórico de pagamento. Aqui se pode encontrar a definição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23>

estadunidense. Dada a interligação das praças financeiras mundiais e a própria desregulamentação do mercado financeiro internacional desde meados da década de 1970 (CHESNAIS, 2005), a crise contagiou o mundo inteiro gerando consequências desastrosas para o financiamento de empresas e governos que dependiam da liquidez³ advinda do mercado financeiro internacional. A crise econômica mundial de pronto foi sentida no Brasil, pois de uma expansão do PIB em 2008 de 5,2% apresentou uma retração de -0,2% em 2009.

Apesar desse primeiro impacto, em comparação com as outras economias nacionais a economia brasileira foi das que menos sentiu a crise e das que mais rápido recuperou-se, apresentando já em 2010 um crescimento de 7,5%⁴. Para que pudesse ser alcançado esse resultado, um conjunto de medidas anticíclicas, de inspiração keynesiana, aliado a um contexto internacional específico favorável, foi aplicado pelo Governo Federal tendo a frente ainda o então Presidente Lula. Porém, embora o país tenha tido esse exemplar resultado em 2010, a tendência do PIB foi de decréscimo nos anos seguintes, o que suscitou o debate sobre a efetividade das políticas econômicas e fiscais aplicadas desde então e de mudanças nos rumos da política econômica nacional.

Dentro desse contexto esboçou-se a crise política brasileira, crise esta que veio à tona primeiro na onda de protestos de 2013, conhecida como “jornadas de junho”, que de maneira difusa questionou o regime político e as medidas tomadas pelo Governo e pelo Congresso. O agravamento da crise política e da crise econômica se deu em 2016 culminando no desfecho já mencionado no início dessa introdução, embora a ainda não tenha se estabilizado mesmo após a posse do vice-presidente Michel Temer.

Este artigo tem como objetivo analisar, dentro de uma perspectiva crítica, as correntes de interpretação da crise econômica brasileira contemporânea, a partir de 2011, e suas consequências na crise política iniciada em 2013. Para tanto, será esboçada a

interpretação econômica tida como ortodoxa, que no nosso entendimento refere-se à

³ Aqui se entende por liquidez a oferta de crédito nas praças financeiras internacionais que inanciam a atividade produtiva mundial.

⁴ Foi o maior crescimento do PIB em 24 anos

http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/03/110303_pib_2010_rp.shtml

interpretação advinda da base analítica da Síntese Neoclássica, constituída a partir das ideias de Hicks (1965), Hansen (1960) e Samuelson (1967); e a interpretação heterodoxa, que identificamos com base nas ideias pós-keynesianas, ideias estas sintetizadas por autores como Marc Lavoie (1992), Victória Chick (1993) e David Dequech (2007). Faremos um contraponto a estas ideias a partir de uma interpretação marxista que não se encaixa nem na ortodoxia e nem na heterodoxia econômica pela distinção, tanto de seus objetivos, mas principalmente de seu método de análise e seus conceitos que culminam em um diagnóstico diferente sobre a crise brasileira e sobre as possibilidades de solução da mesma.

Além desta introdução o artigo é dividido em mais seis partes. Na primeira discute-se de forma mais aprofundada os conceitos de infra e superestrutura, delimitando o ponto de vista que assumimos neste trabalho e esclarecendo porque acreditamos que a crise política atual é reflexo da crise econômica. Na segunda parte veremos com mais detalhes a dinâmica da crise internacional e seu reflexo no Brasil. Na terceira apresenta-se uma síntese da visão ortodoxa e heterodoxa sobre a crise e discutimos porque separamos a escola marxista do conjunto das ideias heterodoxas. Na quarta será construída a análise da crise econômica brasileira a partir da escola marxista. Na quinta a análise da crise política no país. Na sexta e última seção apresenta-se as conclusões relativas à dinâmica de ambas as crises.

INFRAESTRUTURA E SUPERESTRUTURA, UMA DISCUSSÃO POLÊMICA

Dadas as bases do materialismo histórico e dialético por Marx e Engels em suas obras citadas na introdução, houve uma revolução científica quanto ao modo de tratar os componentes sociais pelos pesquisadores. Seja em acordo total, parcial, ou em desacordo, praticamente a totalidade dos cientistas sociais tratou da questão metodológica do marxismo e de suas conclusões, sendo parte fecunda deste debate as discussões em torno da sociedade analisada a partir da abstração “base” e “superestrutura”.

Como adiantado na introdução, para Marx e Engels a base material é o apoio, ou o

suporte sobre o qual emerge um conjunto de relações sociais. Uma vez estabelecida uma determinada base econômica e se maturado uma superestrutura, uma passa a alimentar a outra em um todo dialético, entendo aqui por dialética a relação entre forças contraditórias e complementares ao longo do tempo que, após mudanças quantitativas, podem chegar à mudanças qualitativas, ou seja, da disputa de hegemonia entre forças contraditórias e complementares, ainda que uma delas seja dominante, a relação material no tempo vai acumulando mudanças que podem suprimir ambas as forças na construção de uma terceira, a chamada síntese resultante da relação entre a tese e antítese.

Discutir a abstração entre base e superestrutura no entendimento das sociedades humanas não se trata de mero academicismo ou discussão infértil. Uma vez que a ciência pode ser descoberta por diversos métodos, quanto mais a mesma se desenvolve e requer maior especialização para continuar se desenvolvendo, mais a questão do método de análise e pesquisa torna-se importante. Isso quer dizer que há diferenças profundas entre as formas de ver o mundo – epistemologia – entre pesquisadores que: analisam a sociedade a partir da base e da superestrutura; entre os positivistas que darão atenção à lógica e à razão em um sentido formal e acreditam que a evolução da sociedade se dá quanto mais o conjunto dela desenvolver a racionalidade humana – uma visão que podemos enquadrar como idealista, no sentido de que a mudança parte das ideias –; entre os que entenderão a sociedade como algo resultante de um conjunto de forças complexas que precisam ser analisadas de forma particular e em sua dinâmica, etc.

Cada forma de ver e entender o mundo, e de, portanto, analisá-lo, poderá refletir em conclusões distintas e divergentes sobre os movimentos da sociedade, daí a importância de estabelecer o método com que se trabalha. Como já afirmado neste trabalho, partimos da metodologia do materialismo histórico e dialético e entendemos a sociedade dividida em duas abstrações – dois recortes no pensamento, dois pontos de vista – a base, ou infraestrutura, e a superestrutura erguida sobre esta base.

Este conceito é polêmico e já recebeu diversas formas de tratamento mesmo entre os pesquisadores marxistas. Grosso modo, há quem julgue que enxergar a sociedade

dividida dessa maneira trata-se de uma forma já superada de análise, há quem parta dessa forma de análise e acredita complementá-la e há aqueles que julgam que as proposições de Marx e Engels, muitas vezes não entendidas ou intencionalmente distorcidas, continuam válidas até hoje. Encaixamo-nos neste terceiro caso.

Utilizando autores como Willians (2011), concordamos com o ponto de vista do autor ao falar sobre o método de Marx e Engels quando afirma que *“a base” é a existência social real do homem. “A base” são as relações reais de produção que correspondem a uma fase do desenvolvimento das forças produtivas materiais. “A base” é um modo de produção em um determinado estágio de seu desenvolvimento* (WILLIANS, 2011, p.46). Ou ainda quando fala que *então, devemos dizer que quando falamos de “base”, estamos falando de um processo, e não de um estado. E não podemos atribuir a esse processo algumas propriedades fixas a serem posteriormente traduzidas aos processos variáveis da superestrutura* (idem, p.47).

Para nós a chave do entendimento da relação entre base e superestrutura está quando entendemos que a consciência possível é dada pelas condições da base econômica, por mais que as forças, em disputa dialética para a consolidação da ideologia dominante, possam dar os rumos de mudanças tanto na superestrutura como na infraestrutura. Afirmamos isso baseado na argumentação de Engels em carta endereçada à J. Bloch:

[...] Segundo a concepção materialista da história, o fator que, em última instância, determina a história é a produção e a reprodução da vida real. Nem Marx nem eu afirmamos, uma vez sequer, algo mais do que isso. Se alguém o modifica, afirmando que o fato econômico é o único fato determinante, converte aquela tese em uma frase vazia, abstrata e absurda. A situação econômica é a base, mas os diferentes fatores da superestrutura que se levanta sobre ela – as formas políticas da luta de classes e seus resultados, as constituições que, uma vez vencida uma batalha, a classe triunfante redige, etc., as formas jurídicas, filosóficas, as ideias religiosas e o desenvolvimento ulterior que as leva a converter-se num sistema de dogmas – também exerce sua influência sobre o curso das lutas históricas e, em muitos casos, determinam sua forma, como fator predominante. Trata-se de um jogo recíproco de ações e reações entre todos esses fatores, no qual, através de toda uma infinita multidão de acasos (isto é, de coisas e acontecimentos cuja conexão interna é tão remota ou tão difícil de demonstrar que podemos considerá-la inexistente ou subestimá-la), acaba sempre por impor-se, como necessidade, o movimento econômico. Se não fosse assim, a aplicação da teoria a uma época histórica qualquer seria mais fácil que resolver uma simples equação do primeiro

grau. Nós mesmos fazemos nossa história, mas isso se dá, em primeiro lugar, de acordo com premissas e condições muito concretas. Entre elas, as premissas e condições econômicas são as que decidem, em última instância.” (ENGELS *apud* PEÑA, 2014, grifos nossos)

Sendo assim, não há uma relação determinística e nem estática da base em relação à superestrutura. No entanto, há a primazia da primeira em relação à segunda por ser quem condiciona, embora a segunda possa assumir múltiplas formas e gerar mudanças na primeira em um sentido dialético. Embora saibamos das disputas pelo poder pelas diversas frações burguesas no Estado brasileiro, a sorte de uma em relação à outra, a nosso ver, é reflexo das mudanças na base econômica e das crises do capitalismo brasileiro. É por esse motivo que acreditamos que a crise política iniciada em 2013, e tendo chegado a um ponto crítico em 2016, é consequência da crise econômica mundial de 2008 que refletiu no Brasil a partir de 2011.

DA CRISE MUNDIAL À CRISE BRASILEIRA

A crise financeira americana que impactou todo o mundo, veio à tona com a declaração de falência do Banco *Lehman Brothers* em setembro de 2008. Após isso, nos meses que se sucederam, a inconsistência do valor dos ativos financeiros marcaram a normalidade dos mercados com grandes oscilações da cotação do dólar, corrida bancária a alguns bancos⁵, fuga de capitais de empresas e países, além de uma crise de liquidez internacional que afetou governos e empresas, pondo em cheque a estabilidade sistêmica não somente do mercado financeiro, como também de empresas não financeiras, dado que o crédito é peça chave para o funcionamento da atividade produtiva (MARX, 2014). A turbulência americana teve um prólogo que, embora não seja objeto deste artigo analisá-lo em seus pormenores, será esboçado no sentido apenas de contextualizar a discussão

⁵ A corrida bancária a bancos ingleses e americanos ocorreram antes de 2008, a quebra do *Lehman Brothers* foi apenas o reflexo de uma crise já generalizada no setor bancário. Pode-se acompanhar a linha do tempo dos antecedentes da crise de 2008 aqui <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080929_crise_timeline_dg.shtml>

que embasará as construções teóricas das próximas seções.

Desde as mudanças institucionais de liberalização e desregulação dos mercados ocorridas em todo o mundo ao longo da década de 1970, mas tendo a frente os Estados Unidos e a Inglaterra (SAUVIAT, 2005), a economia mundial segue de crise em crise, contrastando com o período imediato do pós-guerra conhecido na literatura como “anos gloriosos” (CARVALHO, 2007 e EICHENGREEN, 2000). A crise financeira americana de 2008 foi antecedida pela crise das empresas de alta tecnologia, conhecidas por “pontocom” em 2000. Em março daquele ano, as cotações destas empresas despencaram na Associação Nacional de Corretores de Títulos de Cotações Automáticas (NASDAQ, sigla em inglês), segunda maior bolsa de valores dos Estados Unidos, conhecida por negociar ações de empresas ligadas ao setor de tecnologia, informática e biotecnologia.

Esta bolha especulativa levou a economia estadunidense quase à estagnação, pois de uma taxa de crescimento do PIB em 2000 de 5% passou para 0,3% em 2001, o que mudou os rumos da política fiscal e monetária americana nos anos seguintes. O Banco Central dos Estados Unidos (*Fed*, sigla em inglês), aplicou uma política de expansão monetária que fez cair a taxa básica de juros de quase 6% em 2001 para 1% em 2004. O crédito dobrou, saltando de 3,5 trilhões para mais de 7 trilhões de dólares⁶, fazendo com que a economia dos EUA voltasse a crescer puxada, entre outros ramos, pelo setor imobiliário. De outro lado, as relações entre os bancos privados, as agências de governo e as empresas *Federal National Mortgage Association (Fannie Mae)* e *Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac)*⁷, criaram uma nova bolha especulativa, desta vez no mercado imobiliário.

Com expansão da demanda a partir do crédito *subprime* e valorização fictícia – especulativa – nos mercados de derivativos internacionais, a prática de tomar empréstimos hipotecando residências com contratos a juros pós-fixados tornou-se

⁶ Dados disponíveis pelo Instituto de Pesquisa do Banco Central Americano, sede regional de Saint Louis-Missouri <<https://fred.stlouisfed.org/series/TOTLL>>

⁷ Empresas responsáveis pela posse de metade das hipotecas dos Estados Unidos, veja mais em <<http://m.folha.uol.com.br/mercado/2011/03/891750-pivos-da-crise-de-2008-fannie-mae-e-freddie-mac-vendem-ativos.shtml?mobile>>

corriqueira e as dívidas daí geradas alimentaram o mercado de derivativos⁸. O risco de inflação⁹ aliado ao baixo crescimento da economia americana fez com que o *Fed* voltasse a aumentar a taxa básica de juros para mais de 5% em 2006 e assim a manteve até 2008.

Uma vez que a expansão do setor imobiliário já dava sinais de esgotamento e que a alta dos juros impossibilitou a rolagem das dívidas – as parcelas dos empréstimos passaram a crescer mês a mês de acordo com o aumento da taxa de juros –, a inadimplência cresceu fortemente desvalorizando de súbito os títulos financeiros e questionando a própria credibilidade das maiores agências de risco americanas, *Standard&Poor's*, *Ficht Ratings* e *Moody's*, que avaliavam o Banco *Lehman Brothers* como confiável para investimento à véspera de sua bancarrota.

Os “títulos podres”, como ficaram conhecidos os pacotes contendo títulos tradicionais e *subprime* ofertados pela empresas *Fannie Mae* e *Freddie Mac* no mercado financeiro, já estavam nas carteiras dos principais bancos, grupos de investimento e empresas do mundo todo, sua desvalorização súbita foi sentida em todo o globo gerando todos os efeitos citados no início desta seção. No Brasil, a primeira empresa a anunciar prejuízo diretamente ligado à crise especulativa americana foi a Sadia, logo seguida de outras empresas. Porém, o principal impacto foi o da crise de liquidez, dado que o financiamento externo correspondia, à altura, a 25% da oferta de crédito no país¹⁰.

O governo brasileiro respondeu a crise de 2008 com uma mudança na política monetária e fiscal que estimulou a economia doméstica, a ideia era combater os efeitos da crise a partir da expansão do mercado interno. Entre as medidas tomadas pelo governo estava a redução da alíquota do depósito compulsório dos bancos, redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), criação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), redução do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), alterações no formato de cobrança do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) e estímulo ao crédito a

⁸ Mercados secundários em que se negociam títulos de dívidas públicas e privadas. As dívidas do setor imobiliário americano foram negociadas, passando por vários bancos, empresas e instituições financeiras, contagiando assim todo o mercado financeiro.

⁹ A taxa de inflação americana, medida pelo IPCX, chegou a 3,2% em 2005 ante a 1,6% em 2002.

¹⁰ Dados disponíveis em <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2013/09/o-mundo-depois-da-crise-de-2008.html>>

partir dos bancos públicos.

Essas medidas, aliadas ao contexto internacional de crescimento da demanda por *commodities* puxada pela China e da entrada de capitais externos a partir do bom desempenho da economia nacional, fez com que o Brasil, de uma taxa de crescimento do PIB de -0,2% em 2009 chegasse a 7,5% em 2010. No primeiro governo Dilma (2011 a 2014) essas medidas foram aprofundadas a partir de desonerações fiscais, continuação de projetos de infraestrutura, diminuição da taxa de juros e aumento do crédito a partir dos bancos públicos comerciais e do BNDES, principal banco de desenvolvimento do país. No entanto, apesar da continuidade e aprofundamento dos estímulos, a economia brasileira passou a desacelerar chegando a crescer somente 0,5% em 2014 e caindo -3,8% em 2015 (IBGE, 2016).

Diante do desempenho econômico do Brasil pós 2010, a discussão política e acadêmica se intensificou sobre o porquê da economia brasileira não dar sinais de recuperação, dado que pelo contrário, da semi-estagnação de 2011 a 2014, em 2015 entrou em recessão. Economistas tanto ortodoxos como heterodoxos passaram a criticar as medidas tomadas no governo Dilma com propostas distintas para saída da crise, propostas estas que serão debatidas em maiores detalhes na próxima seção. É importante frisar que não somente o Brasil seguiu com baixo crescimento no período, pois além da diminuição do crescimento chinês, a economia mundial também oscilou entre recessão e estagnação.

A INTERPRETAÇÃO ORTODOXA E HETERODOXA PARA A CRISE NACIONAL

O mau desempenho da economia brasileira após 2010 suscitou diversos debates políticos e acadêmicos em torno da eficácia das políticas econômicas e fiscais adotadas pelo governo Dilma. Como forma de combater a crise, o governo havia aprofundado a intervenção do Estado na economia com o intuito de induzir o investimento e, por consequência, o crescimento econômico.

Algumas das medidas adotadas foram: desonerações fiscais que visavam manter

ou melhorar a competitividade da indústria, instituição de medidas como o Programa de Proteção ao Emprego, ampliação dos investimentos em infraestrutura através do segundo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II), disputa travada com os grandes bancos privados para baixar a taxa de juros a partir do poder de mercado dos bancos públicos, desvalorização do câmbio, expansão dos investimentos na educação a partir do financiamento público de grupos privados do ensino superior, criação e ampliação de universidades públicas e institutos de tecnologia, pressão direta sobre as direções das empresas Petrobras e Vale do Rio Doce para que aumentassem seus investimentos no país, além de outras tantas medidas de incentivo à aceleração econômica.

Apesar de todo o esforço a economia continuou decrescendo e as iniciativas estatais, que por um lado evitaram que a economia brasileira despencasse de forma abrupta, foram incapazes de estimular o investimento privado, resultando apenas em déficit público e aumento da inflação.

Fica então a pergunta, o que deu errado? Embora tenha havido uma miríade de interpretações, a dinâmica da polarização da disputa política dividiu os economistas em dois grandes, amplos e velhos conhecidos campos: ortodoxia e heterodoxia econômica. Entre cartas abertas, abaixo-assinados, troca de acusações e até insultos pessoais, os jornais estiveram repletos de opiniões sobre o que o Governo fazia de errado, sobre o que deveria fazer e sobre qual lado o mesmo deveria escutar. Mas do que trata exatamente a ortodoxia e heterodoxia na economia? Segundo o economista canadense pós-keynesiano Marc Lavoie, a heterodoxia pode ser descrita da seguinte forma:

A economia pós-keynesiana é uma das muitas escolas heterodoxas de pensamento. Dentro desse rótulo heterodoxo, de que a maioria dos membros se opõe claramente à economia neoclássica, encontramos marxistas, sraffianos (também chamados neorricardianos), neoestruturalistas (sobre questões de desenvolvimento), institucionalistas, Escola Francesa da Regulação, economistas humanistas ou sociais, comportamentais, schumpeterianos (também chamados Evolucionistas), economistas feministas, e muito mais.

A economia heterodoxa é submetida a duas forças opostas. Em primeiro lugar, as escolas heterodoxas sofrem a implosão geral da ciência e, em particular, da Economia. Cada abordagem heterodoxa tende a enfatizar questões particulares em

um esforço para se distinguir de outras abordagens. Embora as escolas heterodoxas sejam todas rivais, elas são, no entanto, complementares, visando um aspecto particular da economia.

Segundo, há também uma contra-tendência para a unidade entre escolas heterodoxas, talvez como resultado de seu status de minorias em perfil. De fato, muitos estudiosos heterodoxos buscam interações e unidade entre as abordagens. Isto é particularmente verdadeiro para os pós-keynesianos e os neo-radicais americanos (marxistas), que trabalham na macroeconomia e na teoria monetária. (...) (LAVOIE, 2006, p. 1, grifos nossos, tradução nossa)

Seria, portanto, um conjunto de escolas que se contrapõem à ortodoxia econômica, esta última sendo vista como sinônimo, atualmente, de escola neoclássica. Ainda segundo o autor:

Os próprios economistas neoclássicos frequentemente se referem ao princípio da maximização restrita como um tema unificador e, sem dúvida, é um componente central da abordagem. Até recentemente, poderíamos afirmar que o princípio dos retornos decrescentes, tão consagrado nos ensinamentos microeconômicos, era um elemento central da economia neoclássica. Ainda, os novos modelos neoclássicos de crescimento endógeno assumem retornos decrescentes. (LAVOIE, idem, 2-6 p., tradução nossa)

No decorrer de sua obra Lavoie explica as divergências entre ortodoxia e heterodoxia a partir de cinco paradigmas, são eles: epistemologia, ontologia, racionalidade, foco de análise e política central. Já outros autores, que têm suas contribuições reunidas e detalhadas no trabalho de dissertação de Flávia Carrasco Rubio (2012) apontam que o fator divisor de águas entre heterodoxia e ortodoxia é a metodologia de investigação. Há uma série de autores que buscam definir o que é ortodoxia e heterodoxia econômica. Todos, no entanto, convergem para definir ortodoxia como o atual *mainstream*, a escola neoclássica e, a partir daí, definem heterodoxia como negação à primeira. Para outro autor, o brasileiro David Dequech, encontramos:

Se se define ortodoxo com base em critérios intelectuais (referentes à idéias teóricas, metodológicas e políticas comuns à mais recente escola dominante de pensamento), então a definição de economia heterodoxa em oposição aos ortodoxos implica logicamente a adoção de critérios intelectuais também. A economia heterodoxa seria assim definida pela divergência de pelo menos algumas das principais idéias ortodoxas. Ao contrário da economia ortodoxa, a economia heterodoxa como categoria intelectual, não necessariamente tem características compartilhadas metodológicas, teóricas ou políticas que são

aceitas por todos os dissidentes ortodoxos em qualquer ponto específico. (DEQUECH, 2007, p. 294, tradução nossa, grifos nossos)

Para estabelecermos a diferença entre ortodoxia e heterodoxia, bem como defini-las, neste trabalho encaramos a problemática sob duas frentes. Antes de estabelecermos estas, no entanto, precisamos discutir o porquê do conceito. Partimos do entendimento que para se agrupar um conjunto de ideias, estas precisam ter algo em comum para que possam assim ser representadas por um mesmo denominador. Quando se fala do conjunto das ideias ortodoxas, não se está falando que são todas iguais, mas que há algo que as unifica, ou que é comum a todas elas.

Em acordo com a maioria dos autores que tentam classificar as escolas, não há grande dificuldade em definir a ortodoxia econômica, ao passo que isso se segue com a heterodoxia. Isso ocorre porque as escolas que, em geral, se aceitam como ortodoxas, possuem uma mesma base metodológica e epistemológica, ou seja, não somente o mesmo método de se fazer ciência como a mesma visão de mundo. Quanto à heterodoxia, a visão geral que se tem é que esta agrupa tudo que não faz parte da ortodoxia, como vimos nas citações acima. No entanto, isso reflete a ausência de um denominador comum entre as escolas tidas como heterodoxas. Como partem de bases metodológicas e epistemológicas distintas – como maior exemplo podemos citar a escola keynesiana e a marxista – não há um denominador comum que as represente teoricamente.

Pode até ser que politicamente, seguindo nosso exemplo, keynesianos e marxistas defendam uma mesma posição tática, mas quanto ao fazer ciência não há nada em comum. É neste sentido que a palavra heterodoxia, enquanto conceito que representa teoricamente um conjunto de escolas, se torna tão problemática quando tenta juntar pensamentos tão divergentes. O conceito de heterodoxia, quando usado neste sentido, perde sua validade e sua utilização não implica em nada.

Um exemplo prático disso é que o debate entre as alternativas ortodoxas e heterodoxas sempre esteve ligado a algum pensamento derivado da escola clássica e da escola keynesiana respectivamente. Nunca houve momento em que o marxismo falou em nome de todos os heterodoxos, ao passo que a regra foi este lugar sempre ter sido ocupado pelo keynesianismo. Na prática, além do conceito de heterodoxia não ter valor científico para o que se propõe, historicamente serviu para marginalizar o marxismo do

debate polarizando apenas as ideias neoclássicas e keynesianas e dando aparência de não haver uma terceira visão. Se formos pegar a visão histórica da ciência econômica latino-americana sob o ponto de vista do antropólogo argentino Federico Neiburg, este falará:

Nas últimas décadas do século XX, brasileiros e argentinos experimentaram repetidas crises e terapias monetárias. À medida que o valor do dinheiro se transformava em um dos principais motivos de preocupação coletiva, instâncias-chave de decisão no plano estatal e lugares cada vez mais destacados no espaço público passaram a ser ocupados por economistas – esses intelectuais raramente identificados como tais pelos intelectuais que estudam intelectuais. Os modernos *money doctors* auto-indentificavam-se e eram reconhecidos como “heterodoxos”. Procuravam legitimar suas terapias de estabilização com base em princípios diferentes dos que justificavam as fórmulas implementadas até então, afim de evitar alguns de seus “efeitos colaterais negativos”, como a recessão e o desemprego. Para tanto, puseram em prática dispositivos que implicavam alterações radicais nas “regras do jogo” da economia, estabelecendo, entre outras medidas, congelamento de preços, revisões gerais de contratos e a mudança das moedas nacionais (na Argentina, o primeiro plano heterodoxo determinou, em junho de 1985, o fim do peso e sua substituição pelo austral; no Brasil, em fevereiro de 1986, o cruzeiro cedeu lugar ao cruzado). (NEIBURG, 2004, p. 178, grifos nossos)

Uma vez feito esses apontamentos a respeito do porque de um conceito e de como se definir um conjunto de ideias, agora partiremos para as duas formas de encarar o debate da diferença entre ortodoxia e heterodoxia. A primeira frente segue as definições usuais baseadas no significado grego das palavras, que possuem seu sentido derivado da concepção religiosa, que aponta o ortodoxo como clássico, estrito, continuador de uma linha tradicional e centralizada em seus princípios ou dogmas; ao passo que heterodoxo é o que diverge ou questiona essa linha. A segunda frente refere-se à questão metodológica e epistemológica das escolas.

As diferenças epistemológicas e metodológicas dentro do arcabouço teórico que tenta se agrupar sob o conceito de heterodoxia são imensas. Enquanto o marxismo diferencia-se das demais escolas heterodoxas pelo seu método específico de análise, este entende o foco das relações sociais e produtivas do capitalismo em torno da taxa de lucro, enquanto os keynesianos, por exemplo, focam na taxa de investimento. Isso não quer dizer que autores marxistas não possam usar conclusões parciais de autores keynesianos, ou vice e versa, ao fazerem ciência, aliás, historicamente, a elaboração da teoria marxista

parte da crítica à escolas já estabelecidas.

O que precisamos deixar claro, quanto a esse aspecto, é que para a diferenciação do marxismo do conjunto das escolas heterodoxas, a metodologia de análise é ponto central. Quanto aos objetivos das escolas é pertinente considerar que, enquanto o conjunto das escolas heterodoxas elabora uma “economia crítica”, o marxismo se propõe a “criticar a economia política”, objetivo divergente do grifado na citação de Neiburg, por exemplo.

Neste trabalho defende-se a ideia que o método de análise é o fator crucial para agrupar as escolas, pois ao passo que este é resultado de uma forma subjetiva de ontologia e epistemologia, ou seja, a metodologia estará de acordo com a visão de mundo e visão de ciência de cada autor, somente o rigor metodológico é capaz de alcançar resultados comuns, possibilitando assim o enquadramento de correntes diversas em um mesmo campo. Uma vez que as correntes utilizam métodos distintos, a probabilidade de conclusões distintas é bastante elevada, tendo sido a regra na historiografia econômica.

Temos a ortodoxia, então, como sinônimo de escola neoclássica, não porque não haja outras escolas que componham este campo, mas porque a base metodológica é a mesma, o que faz com que as escolas apenas se complementem e suas divergências sejam pontuais. Do mesmo modo, o conjunto de escolas citadas por Lavoie, Dequech e outros, que compõe a heterodoxia, também possuem a mesma base metodológica, seja especificamente o mesmo método positivista de Keynes, seja o pluralismo metodológico que Lavoie defende. Do mesmo modo que hoje se entende ortodoxia por escola neoclássica, como a principal escola desse conjunto de correntes, entendemos heterodoxia, portanto, como escola pós-keynesiana, a principal representante do conjunto das escolas heterodoxas. Nas palavras de Lavoie:

A última característica da teoria pós-keynesiana é o pluralismo - isto é, o pluralismo de ideias e métodos. Os pós-keynesianos saúdam as contribuições de outras abordagens e escolas. Por exemplo, os pós-keynesianos estão abertos às

ideias dos economistas humanistas sobre a teoria do consumo, ou os dos economistas institucionalistas sobre a teoria da firma.

Assim como os economistas pertencentes à escola francesa de regulação ou à escola das convenções francesas, os pós-keynesianos derivam de uma variedade

de fontes: de economistas como Marx, Keynes, Kalecki, Kaldor, Leontief, Sraffa, Veblen, Galbraith, Andrews, Roegen, Hicks ou Tobin, ou de outras disciplinas (sociologia, história, ciência política, psicologia e antropologia). O tema unificador é que a verdade pode assumir várias formas. Todos os métodos, formais ou literários, são aceitáveis. (LAVOIE, idem, p. 18, tradução nossa)

Oposta a essas duas metodologias, ortodoxa e heterodoxa, está a escola marxista. O marxismo, antes de um posicionamento político específico é um método de análise, método esse forjado a partir da ontologia e epistemologia de Marx e Engels. A espinha dorsal do marxismo é o materialismo histórico-dialético. É por esse motivo, por uma questão de método, que as três grandes visões da economia: ortodoxa, heterodoxa e “crítica da economia política”, têm análises diferentes, chegam a conclusões diferentes e fazem propostas também diferentes para a crise brasileira e mundial.

Sabe-se que, como afirmou Lavoie, vários autores marxistas reivindicam o título de heterodoxo. No entanto, em nosso entendimento, a condição principal para definir um teórico é seu método de pesquisa. Uma vez que o modo de fazer ciência entre as escolas heterodoxas diverge, não há sentido em se reunir em um mesmo conceito escolas tão divergentes. Isso não implica que os autores não possam embeber-se de apontamentos feitos por autores de outras escolas. Marx fez isso ao criar o materialismo histórico dialético a partir da crítica à economia política, ao socialismo utópico e à dialética hegeliana. Resumindo, as conclusões dos teóricos são geradas a partir de seus métodos, porém nada impede que a conclusão de um possa ser usada como hipótese para a pesquisa de outro.

Neste trabalho entendemos que os autores que utilizam a base metodológica do materialismo histórico dialético não se enquadram na heterodoxia econômica, por mais que utilizem conclusões de escolas heterodoxas como hipótese ou como pressuposto, porque não há sentido em se juntar escolas de metodologias tão diferentes e antagônicas em um mesmo conceito. No entanto, é fato que o termo heterodoxia possui legitimidade social enquanto tal, portanto, entendemos que heterodoxia refere-se a determinadas escolas, principalmente a pós-keynesiana, diferentes do marxismo por uma questão de método.

Voltando a tratar da diferença entre ortodoxia e heterodoxia, há um fator

importante que une os teóricos dessas duas correntes e que não se trata de método. A abordagem centrada na taxa de investimento. Para ambas as visões, embora concordem que a taxa de investimento é determinada pela taxa de lucro, seja pela “lei dos retornos decrescentes” para os neoclássicos, ou pelo “princípio da demanda efetiva” para os keynesianos, o objetivo final de suas análises é como manter alta a taxa de investimento, só posteriormente começam a divergir.

Para os marxistas, o ponto nevrálgico do modo de produção capitalista está na taxa de lucro, esta sendo influenciada, entre outros fatores, pela taxa de investimento. Portanto, uma vez que a saída para a crise apontada tanto por ortodoxos e heterodoxos é em como reativar o investimento, para os marxistas é como livrar a humanidade das contradições do capital e suas consequências, que fazem da manutenção da taxa de lucro o elemento mais importante da sociedade burguesa.

A escola neoclássica afirma que só um ambiente estável, com mercados em equilíbrio, mínima intervenção estatal, junto a agentes dotados de informação e racionalidade, podem fazer com que os empresários invistam, dado que estas condições permitem o cálculo econômico. Já a escola keynesiana, identificando falhas no funcionamento do mercado e enxergando tendências desestabilizantes, afirma que a economia capitalista precisa da regulação estatal.

Os keynesianos que são mais ligados à ortodoxia, também chamados de novos keynesianos, falam de instituições sólidas de regulação autônomas; já os keynesianos mais ligados à heterodoxia, pós-keynesianos, afirmam a importância da intervenção direta do Estado para evitar o caos econômico, seu principal papel seria induzir o investimento de forma a garantir a demanda efetiva. Segundo Lavoie:

Inspirados em Keynes, os pós-keynesianos vêem o capitalismo como um sistema que incentiva a iniciativa e a inovação. Pode ser um sistema econômico eficiente, desde que apoiado pelo Estado e pelas instituições democráticas capazes de

resolver as suas deficiências e os seus excessos, nomeadamente no que se refere à distribuição de rendimentos e à prestação de serviços públicos e infra-estruturas públicas a todos os estratos da sociedade. (LAVOIE, opcit, p. 131, tradução nossa)

Ao enxergarem a crise brasileira sob a ótica do investimento, neoclássicos dirão

que o governo Dilma errou ao intervir na economia modificando a expectativa dos agentes e provocando déficit público e inflação. Uma vez que o governo foi o principal responsável pelo desequilíbrio econômico, deve ser o primeiro a ajustar-se às leis do mercado para que a economia como um todo volte ao equilíbrio, daí a necessidade de um ajuste fiscal e das privatizações de empresas públicas, pois estas, além de deixarem de ser um custo ao Estado e passarem a seguir estritamente as leis do mercado, também deixarão de ser um instrumento de intervenção na economia.

Para os pós-keynesianos as políticas de fomento foram acertadas em princípio, mas mal aplicadas. O Estado deve induzir a economia, mas o governo o fez de modo bastante passivo, no sentido apenas da Síntese Neoclássica de possibilitar o crescimento do investimento a partir somente de políticas monetárias e fiscais, ou seja, concentrando esforços em desonerações, aumento do crédito e baixa dos juros ao invés de investir diretamente. O governo brasileiro deveria ter sido mais ativo, principalmente a partir do investimento estatal em infraestrutura.

Uma vez dado os diagnósticos do porque da atual situação brasileira, ortodoxia e heterodoxia também divergirão quanto às formas de sair da crise e voltar a crescer a economia. A chave está no mercado de trabalho. Enquanto ortodoxos defendem um ajuste estrutural da economia a partir da redução de salários e contratos flexíveis, o que resultará, além da baixa salarial, em perda de direitos trabalhistas sob a justificativa de diminuição de custos e aumento da competitividade; heterodoxos defendem uma política de defesa da empregabilidade podendo contar, até, com aumentos nominais de salário, fator fundamental para a manutenção da demanda efetiva. Neste aspecto, a inflação em si não seria problema enquanto estiver controlada.

Enquanto esse debate ocorre no país, já tivemos uma presidente impedida, a posse de um presidente interino sem popularidade e base social, a queda de seis ministros da nova equipe do executivo acusados por denúncias de corrupção e a sociedade brasileira vive momentos intensos de greves, protestos, ocupações e indefinição política, apesar da situação oscilar entre momentos mais críticos e mais amenos.

UMA CONCEPÇÃO MARXISTA PARA A CRISE ECONÔMICA

Uma vez apresentadas as ideias ortodoxas e heterodoxas, podemos agora adentrar na interpretação marxista da crise econômica brasileira. Dado que o método dialético estabelece a análise do todo com as partes, das partes com o todo e a dinâmica conjunta de ambos, entender a crise brasileira pressupõe um entendimento mínimo da crise mundial. Parte-se, portanto, das elaborações de autores como Michael Roberts (2016), Michel Husson (2006), Alex Callinicos (2010), Andrew Kliman (2012) e David Harvey (2003) sobre a dinâmica da acumulação de capital mundial, apesar dos debates e das divergências entre os mesmos.

A economia mundial vive não somente uma crise de realização¹¹, no sentido de crise de superprodução, mas uma crise de acumulação devido à principal contradição do sistema capitalista, a tendência decrescente da taxa de lucro¹² (MARX, 2014). O desenvolvimento do capital mercantil na forma do capital bancário e portador de juros, que muitos autores atuais denominam “capital financeiro”, não vêm de uma disputa entre partes, ou frações da burguesia, cuja fração financeira consegue se sobrepor às demais conjunturalmente; vem do próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista e do seu caráter imperialista das relações políticas e econômicas que fazem do “rentismo” a principal forma de acumulação no período em que os monopólios e oligopólios dominam a economia e tendem cada vez mais a centralizar o capital (LÊNIN, 1987).

Os dados sobre a concentração de renda, disponibilizados na obra de Thomas Piketty (2013) e no relatório da Oxfam¹³ (2014), comprovam que o problema da humanidade hoje não é escassez, ideia esta também defendida pelos pós-keynesianos (LAVOIE, 2006, p. 10). Nas ideias de Marx, sintetizadas por Carlos Eduardo Martins:

Forças produtivas, relações de produção e superestrutura ideológica constituem um conjunto articulado que fundamenta o modo de produção e produz as formas

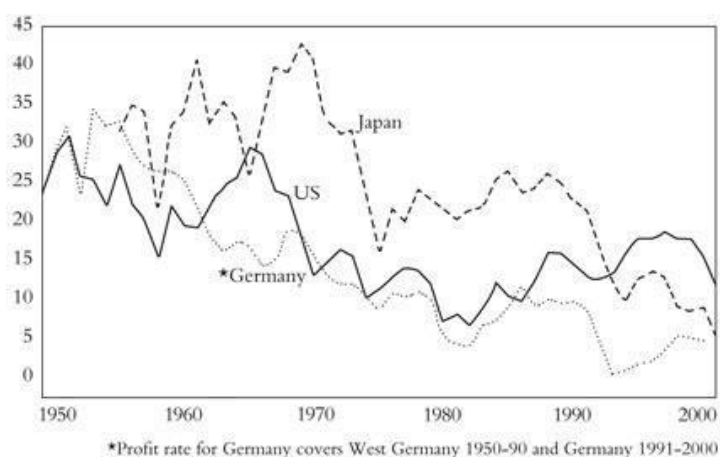
¹¹ Produzir, mas não ter para quem vender.

¹² Marx elabora esta tendência no livro III d'O Capital, que fala que o aumento da produtividade baseado na incorporação de máquinas e equipamentos mais eficientes, ou seja, no aumento tecnológico, ao aumentar o número de máquinas em relação ao número de trabalhadores faz a taxa de lucro decrescer no tempo, uma vez que a mais-valia, que dá base ao lucro, só é produzida por trabalhadores e não por máquinas. É importante destacar que esse comportamento só é válido na utilização de máquinas no modo de produção capitalista, de forma alguma quer dizer que a melhora tecnológica é ruim para a humanidade.

¹³ Confederação de 17 organizações não governamentais oriundas do Comitê de Oxford de Combate à Fome (Oxford Committee for Famine Relief, 1942).

de vida dos homens. Podemos distinguir, no pensamento de Marx e Engels, três padrões gerais histórico-estruturais de relações entre o homem e a natureza. O primeiro, referente ao comunismo primitivo, em que os homens estão basicamente dedicados à reprodução de sua existência física, onde as forças produtivas e as relações de produção são incipientes. O segundo, referentes aos modos de produção classistas, onde a expansão da produção dos meios de vida e o aumento populacional criam novas necessidades que organizam a sociedade para a geração do excedente. O terceiro, ainda imaginário e utópico, mas cujas condições já se configuram parcialmente, em que a escassez seria abolida pela automação do trabalho e criação de relações de produção comunistas. (MARTINS, 2010, p. 33, grifos nossos)

Portanto, o problema do capitalismo mundial atual não reside em uma crise de realização ou de sobreacumulação, mas das contradições engendradas pelo sistema que foram levadas a exaustão, sendo a principal delas a Tendência Decrescente da Taxa de Lucro. Como podemos avaliar pelo gráfico abaixo sobre a economia americana, japonesa e alemã, a taxa média de lucro vem declinando a partir da década de 1970. O processo de expansão do capital fictício¹⁴ vem, portanto, como forma de contra-tendenciar a queda da taxa de lucro. Como a expansão do capital portador de juros é uma expansão fictícia, descolada das bases produtivas, esse processo tende a gerar crises financeiras como forma de manifestação das crises de superprodução (MARX, 2014):

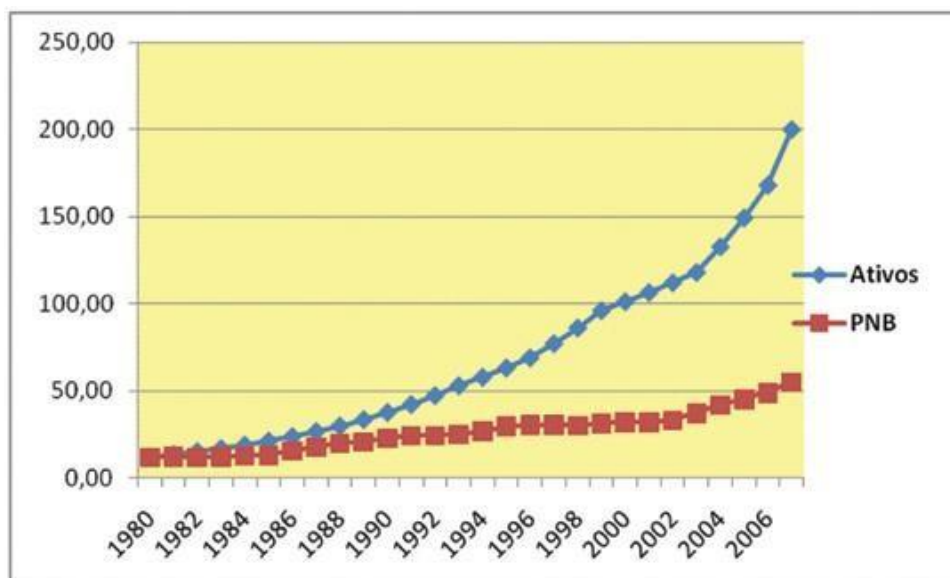


Fonte: Brenner apud Harman, 2007.

Neste segundo gráfico, elaborado por Leda Paulani (2010) a partir dos dados de

¹⁴Capital gerado nas operações financeiras e não nas operações produtivas.

Produto Nacional Bruto (PNB) mundial fornecidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos valores dos ativos financeiros “não derivados” fornecidos pelo *McKinseys Institute*, podemos acompanhar que paralelo à queda da taxa de lucro cresce o capital fictício.



Fonte: Paulani, 2010.

Este processo de “financeirização” está no cerne do debate relativo à constatação ou não da tendência enunciada por Marx no livro terceiro d’O Capital, pois enquanto autores como Harvey afirmam que a massa de mais-valia cresce, outros, como Andrew Kliman (2015) afirmam que Harvey confunde a expansão da taxa de mais-valia com a expansão do capital fictício.

Os estudos sobre a taxa de lucro no Brasil apresentam tendências semelhantes às economias americana, alemã e japonesa, sejam de estagnação e expectativa de crescimento não concretizada, seja a partir do acompanhamento da variável “excedente operacional bruto” a partir das contas nacionais do IBGE (2016) para o período que vai de 2010 a 2014.

Ricardo Dathein (2008), baseado nos estudos de Marquetti e Maldonado (2007), aponta que no período que vai de 2003 a 2007, a taxa de lucro, medida pelo excedente

operacional, teve tendência de aumento, mas que historicamente, tal qual vimos no gráfico relativo aos EUA, Japão e Alemanha, a taxa vem em tendência histórica de decrescimento, sobretudo após 1980. Temos uma situação, portanto, em que a taxa de lucro, principal variável que possibilita o investimento, não tem dado retornos coerentes com a acumulação de capital e para nós é este fato que primeiramente barra a continuidade do investimento, por mais que o Estado tente garantir um ambiente favorável para o livre movimento do mercado – concepção neoclássica –, ou que induza o investimento – concepção keynesiana.

Apesar dos estudos apresentados sobre o decrescimento da taxa de lucro mundial e brasileira, esse também é um assunto complexo e polêmico, pela dificuldade que se tem de medir tal variável. A questão é que os autores partem de metodologias distintas para o cálculo da taxa de lucro¹⁵, por isso há margem para discussões como as de Harvey e Kliman anteriormente citadas. No entanto, nos evadindo dessa questão específica, podemos analisar os dados trimestrais do Produto Interno Bruto setorial do Brasil para acompanharmos a dinâmica da taxa de lucro.

Na Tabela 1 encontramos os valores adicionados trimestralmente, desde 2013 – ano em que eclodiu a crise política e último ano de expansão do PIB, dado que esse vinha em desaceleração desde 2011 – ao terceiro trimestre de 2017 – ou seja, os dados mais recentes até o término deste trabalho. Apesar de inúmeras discussões teóricas relativas ao que é trabalho produtivo, ao que pode ou não ser considerado mais-valia, ou mesmo quais os fluxos de renda com o exterior e como eles afetam a dinâmica do capitalismo brasileiro; podemos perceber pelos dados separados por setor, que desde 2013, a economia vem entrando em crise, chegando à estagnação em 2014 e entrando em depressão de 2015 a 2017. Apesar de não podermos apontar especificamente os valores relativos à mais-valia, vemos que a economia como um todo sofre baixa – excetuando-se a agropecuária que, embora estagnada, apresenta leve crescimento –, dentro dela a

¹⁵ Os autores marxistas utilizam o materialismo histórico dialético, a questão metodológica aqui apontada é sobre o que considerar mais-valia ou não, dado que hoje a mesma aparece sob múltiplas formas. O fato que é polêmico é sobre o que podemos contabilizar como mais-valia ou não dado os fluxos de renda e os fluxos do capital fictício. É nesse aspecto que os autores divergem metodologicamente.

variável lucro, ou seja, a base da mais-valia.

T.1 VALORES ENCADEADOS A PREÇOS DE 1995 COM AJUSTE (1 000 000 R\$)			
Trimestre	Agropecuária	Indústria	Serviços
2013.1	16 777	60 200	179 729
2013.2	17 395	62 359	182 513
2013.3	17 364	62 463	183 581
2013.4	17 444	61 984	184 356
2014.1	17 701	62 217	184 603
2014.2	17 394	60 280	183 723
2014.3	17 777	60 120	184 287
2014.4	18 038	60 650	184 787
2015.1	18 680	59 479	182 521
2015.2	18 089	57 464	179 819
2015.3	17 991	56 508	177 920
2015.4	18 274	55 765	176 975
2016.1	17 267	55 439	176 218
2016.2	17 323	55 650	175 192
2016.3	17 536	54 842	174 179
2016.4	18 007	54 189	172 957
2017.1	20 322	54 829	173 529
2017.2	19 858	54 584	174 834
2017.3	19 254	55 025	175 926

Fonte: Contas Nacionais, IBGE, elaboração própria.

Entendemos, baseado no que expomos nas seções anteriores, que a crise econômica mundial afetou a economia brasileira sob diversas formas: i) pela perda concreta de patrimônio devido à posse de créditos *subprimes* nas carteiras de parte da burguesia nacional, ii) pela crise de liquidez sofrida pelo crédito internacional, que chegou

a ser responsável por 25% do investimento no país até a eclosão da crise e iii) pela debilidade da demanda externa frente à exportação dos produtos brasileiros devido aos efeitos da crise mundial na economia dos demais países. Uma vez a economia nacional indo de mal a pior, o campo tornou-se fértil para a crise política que se instaurou em 2013, chegando ao ápice do impedimento de Dilma Rousseff em 2016, sendo que a crise permanece até hoje.

Mas uma vez que a expectativa de lucro não permite novos investimentos, como sair da crise em que o país se encontra? Como mencionado na seção anterior, o principal mercado responsável pelo crescimento econômico é o mercado de trabalho. Na concepção neoclássica, somente salários e contratos flexíveis, que possam ajustar a oferta à demanda por trabalho em um nível operacional “ótimo”, pode fazer com que o país saia da crise e volte a ser “competitivo”. Na visão keynesiana, principalmente em sua versão pós-keynesiana, a flexibilidade dos salários e contratos, na medida em que diminuem os salários, aliados à baixa do consumo do governo, farão a economia imergir numa recessão, sendo importante, portanto, seu oposto, ou seja, a manutenção do emprego, do investimento público como ativador da demanda e dos salários, na medida em que compõem a demanda efetiva.

Um exemplo que comprova a afirmação que fazemos é o artigo feito em parceria pelo diretor do departamento de economia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Paulo Francini, e o economista-chefe do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), Rogério César de Souza – ambos os institutos de visão majoritária, mas não única, ortodoxa – em que apontam como central para a crise brasileira o aumento dos salários acima da produtividade da indústria. Para os autores é este fato que depauperava os lucros e os investimentos, como podemos ver no gráfico abaixo extraído do artigo em questão. Na verdade não é o aumento dos salários que, por si só, depauperava o lucro, mas as contradições de longo prazo do modo de produção capitalista, sendo a principal delas a tendência decrescente da taxa de lucro. No entanto, o mercado de trabalho seria o cerne do que pode possibilitar um retorno ao ciclo de acumulação por

ser uma das principais contra-tendências à queda da taxa de lucro.

Fonte: Francini e Souza, 2014.



A análise marxista parte da ideia de que o capitalismo gera suas próprias crises e às resolve sempre as condicionando à geração de outras crises, maiores e mais severas. A ideia central é a de que a economia capitalista adapta-se, após suas crises, a novos ciclos de expansão que culminarão em novas crises, ou seja, supera barreiras aprofundando suas contradições até que uma nova barreira, mais forte, impeça a continuidade da acumulação de capital. Toda vez que se chega a uma delas, um novo arranjo institucional, que medeia a relação capital-trabalho, é necessário ser aplicado tendo a frente alguma contra-tendência importante à tendência decrescente da taxa de lucro ou um conjunto de contra-tendências, uma vez que, segundo Lênin (1987), desde o início do século XX a economia mundial entrou em sua fase imperialista suprimindo a livre concorrência.

Nas últimas décadas, junto com o movimento internacional de liberalização de capitais, a economia brasileira também desenvolveu seu mercado financeiro, sendo este, desde a década de 1970, um importante ator na economia nacional (TAVARES, 1973). Durante a década de 1980, conhecida como década perdida, a economia nacional passou por um longo período de ajuste a um novo ciclo de acumulação baseado nas ideias neoclássicas e na nova liberalização da economia, ideias disseminadas mundialmente pelo chamado Consenso de Washington.

Nesse sentido, o *mainstream economics*, ou ortodoxia, ditou e continua a ditar as mudanças. Aponta-se para mudanças estruturais que apostam no rebaixamento dos salários como principal contra-tendência à queda da taxa lucro; construção de cadeias globais de valor em que os setores, cuja burguesia nacional é forte, puxem o crescimento econômico e continuidade da acumulação; além do mecanismo da dívida pública, como forma mais segura e mais distributiva da mais-valia entre as frações da burguesia e da alta classe média. Mas uma vez esboçados a intencionalidade das mudanças na infraestrutura, precisamos analisar como as mesmas estão sendo impostas a partir da superestrutura, ou seja, precisamos analisar a disputa política nacional e a dinâmica da luta de classes no país.

UMA ANÁLISE MARXISTA DA CRISE POLÍTICA

Partindo da hipótese de que a crise política – na superestrutura – é relacionada com a crise econômica – infraestrutura – e permanecendo na teoria marxista de que o ajuste econômico necessário precisa permitir um novo ciclo de acumulação a partir de uma ou mais contra-tendências à queda da taxa de lucro; a crise política só se resolverá uma vez resolvida a crise econômica.

Esmiuçando as contra-tendências de Marx presentes no livro três d'O Capital, encontramos: 1) Aumento do grau de exploração do trabalho, 2) Redução do salário abaixo do valor, 3) Barateamento dos elementos que formam o capital constante, 4) Comercio exterior e o 5) Aumento do capital fictício. É importante perceber que o conjunto dessas medidas não é aplicado estritamente na esfera econômica, pelo contrário, resolvem-se na esfera política, pois cada medida dessas só poderá ser aplicada e aprofundada no nível requerido, diante da dinâmica da luta de classes em cada região em que se deseja ampliar ou manter a taxa de lucro.

Um exemplo dessa disputa política foi o retorno de boa parte das plantas industriais que saíram dos países centrais para sudeste asiático nas décadas de 1980 e 1990 – medida que visava combater a tendência à queda da taxa de lucro por parte da burguesia destes países –, e que depois retornaram, seja por intervenção direta dos

Estados nacionais do centro do capitalismo – adoção de incentivos e subsídios, maior investimento em infraestrutura, ou através de legislações de conteúdo nacional –, seja pela pressão direta das organizações da classe trabalhadora através de sindicatos e similares¹⁶.

No Brasil opera-se no sentido de aprofundar todas as contra-tendências. A flexibilização dos contratos e terceirizações visam reduzir os salários abaixo do valor¹⁷ da força de trabalho. O aumento da competitividade através do desenvolvimento da composição orgânica¹⁸ do capital e crescimento do poder de influência nas cadeias globais de valor medeia todos os debates entre as frações da burguesia e visam atingir três contra-tendências, são elas: i) o aumento do grau de exploração do trabalho, ii) barateamento do capital constante e iii) disputa do comércio exterior. Já a mudança nas regras da previdência e medidas como a PEC 241/55 visam expandir a acumulação de capital via capital fictício a partir da solidez do balanço contábil da instituição que garante a moeda fiduciária, garantidora em última instância da propriedade privada e do próprio sistema capitalista nacional, o Estado brasileiro. Ou seja, que o governo consiga manter o pagamento da dívida pública em dia.

Uma vez que a crise econômica dava claros sinais de sua presença concretizada pelos levantes de junho 2013, em um primeiro momento foram tomadas medidas paliativas e redistributivas pelo governo em todas as esferas: passe livre estudantil em São Paulo, cidade do estopim das jornadas; pacote de medidas contra a corrupção e anulação dos projetos referentes à proibição do poder investigativo do Ministério Público e do retorno da classificação da homofobia, por parte do governo brasileiro, como doença mental; administração dos preços dos serviços públicos e empresas estatais para que não incidissem na inflação; aprofundamento de medidas de incentivo à economia com vista a segurar a taxa de desemprego, diminuir o déficit habitacional, melhorar o consumo de massas com base no crédito, etc. Mas apesar das medidas redistributivas, como a crise

¹⁶ Sobre a volta de plantas industriais de empresas aos Estados Unidos <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/a-nova-migracao-da-industria>>

¹⁷ Há hoje um debate entre os pesquisadores da Teoria Marxista da Dependência se a classe trabalhadora brasileira permanece recebendo salário abaixo do valor e quão abaixo do valor está os salários.

¹⁸ Aumento de máquinas e equipamentos em relação ao número de trabalhadores.

econômica em si não foi solucionada, ou seja, resolvida estruturalmente permitindo um novo ciclo de acumulação, a crise política se intensificou, dado que a taxa de lucro continuou decrescendo.

As eleições de 2014 foram as eleições de segundo turno mais disputadas da história do país¹⁹, justamente por isso muitas das medidas paliativas de redistribuição, como a manutenção artificial dos preços dos serviços públicos e bens ligados a estes, foram mantidas até o final da campanha. A candidata vitoriosa logrou o resultado eleitoral a partir de promessas questionáveis de manutenção, dada a profundidade da crise econômica, como manutenção dos direitos trabalhistas, por exemplo, cuja classe empresarial pressiona por retirá-los no intuito de permitir um retorno das altas taxas de lucro.

Uma vez passada as eleições, o governo federal, tendo a frente a Presidente Dilma Rousseff, já eleita para um segundo mandato, iniciou os cortes nos incentivos à economia e fez o oposto de todas as políticas prometidas em campanha resultando na perda generalizada da confiança que a classe trabalhadora tinha no governo e permitindo que a crise econômica fosse sentida de modo mais severo tanto pela classe trabalhadora, como pela burguesia e também pela classe média. A função do Estado de mediar a relação entre as classes, ainda que sob a primazia de uma delas, a burguesia, permaneceu em cheque.

Com o governo incapacitado de resolver a crise econômica, a crise política mais se agravou. Quanto mais se agravava a crise política, mais a política econômica e fiscal do governo seguia a diretriz ortodoxa, neoclássica, a começar pela mudança de ministro da Fazenda, dado que o Ministério tinha a frente Guido Mantega²⁰ e passou a ter Henrique Meireles²¹. O governo já começava a perder o apoio da classe burguesa, a troca de ministro veio no sentido justamente de mostrar comprometimento com as mudanças estruturais apontadas pela ortodoxia que, em tese, resolveriam a crise econômica.

¹⁹ Como podemos ver em <<http://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/10/26/dilma-cresce-na-reta-final-e-reeleita-e-emplaca-quarto-mandato-do-pt.htm>>

²⁰ Professor de Economia da Escola de Economia de São Paulo (EESP) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), conhecido entre os ciclos empresariais, acadêmicos e políticos, como um economista mais ligado às idéias keynesianas, embora não necessariamente heterodoxas.

²¹ Economista advindo do Fundo Monetário Internacional, com doutorado em Economia pela Universidade de Chicago, e conhecido nos mesmos ciclos como seguidor da ortodoxia econômica neoclássica.

Apesar da mudança, Dilma foi perdendo cada vez mais o apoio social e apoio político – na classe trabalhadora, burguesa e setores médios, uma vez que as medidas econômicas ortodoxas não resolveram a crise, pelo contrário, a aprofundou –, culminando na incapacidade do governo de passar medidas simples de ajuste fiscal como a prorrogação e alteração na Lei de Desvinculação de Receitas da União (DRU²²). A crise política se intensificou cada vez mais, era perceptível que o governo havia perdido a capacidade de governar e que o mesmo não teria capacidade de resolver a crise econômica.

Após numerosos pedidos de *impeachment* barrados no congresso, resolveu-se pela admissibilidade de um deles com base à utilização de “créditos suplementares” sem autorização do congresso nacional, medida corriqueira nos governos anteriores brasileiros e principalmente entre governos mundo a fora como medida anticíclica perante a crise de 2008.

Muitas análises sociológicas, econômicas e políticas apontam como fonte da crise política a disputa em Brasília entre os diversos partidos, disputa protagonizada pelo então presidente da câmara dos deputados, Eduardo Cunha, e alguns outros atores de outros partidos. Outras análises, ligadas ao Partido dos Trabalhadores e a outros partidos políticos de esquerda, críticos do governo, apontaram a saída de Dilma como um golpe parlamentar, orquestrado por um congresso quantitativamente mais reacionário que a média histórica e com base em uma classe média com instintos fascistas, conceito este polêmico também quanto a sua definição²³.

Entendemos que o desfecho da crise política que derrubou Dilma Rousseff, se deu pela forma de atuação da burguesia frente à má atuação de seus representantes políticos, fato já preconizado por Marx e Engels no Manifesto do Partido Comunista de 1848, ou seja, a burguesia, estando à frente do estado burguês, encontrou uma forma de substituir seus

²² Proposta só terminou de ser votada no senado com a presidência já sob a pose de Temer
<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/senado-aprova-em-primeiro-turno-pec-que-prorroga-dru-ate-2023.html>>

²³ Para saber mais sobre as polêmicas envolvendo a definição de fascismo e o próprio conceito sobre o qual partimos neste trabalho, indicamos a obra “Sobre o Fascismo” de Ernest Mandel e Leon Trotsky, 1976. Adiantamos que entendemos fascismo como “terror de massas” e que somente em conjunturas muito específicas este pode florescer.

representantes – governo federal e equipe econômica – através de uma manobra jurídica, sem a necessidade de mudança de regime político – diferente do golpe de 1964, que mudou as bases da democracia brasileira fechando o regime político e aplicando o autoritarismo – sem esta manobra ter base em uma suposta “fascistização” da sociedade brasileira, uma vez que a legislação relativa aos direitos civis manteve-se a mesma e que o processo de *impeachment* seguiu os ritos preconizados pela Constituição, ou seja, a manobra jurídico-parlamentar se deu por dentro dos mecanismos da própria democracia burguesa.

Esta hipótese é confirmada pela discussão atual em Brasília, em torno da mudança da relação entre os poderes, discute-se mudar do presidencialismo ao parlamentarismo, ou seja, diminuir o poder do executivo em face do legislativo, o que facilitaria a mudança de equipe econômica em momentos de crise sem precisar recorrer a alternativas desgastantes como processos de *Impeachment*. É importante não deixar de reconhecer que diante do agravamento da crise econômica e política no país a luta de classes tende a se acirrar, porém este acirramento não tem, em nossa visão, como dar vazão a um processo fascista²⁴ pela falta de condições materiais que possibilite o florescimento desde.

Ainda assim, derivados da discussão da segunda seção deste artigo sobre base e superestrutura, não afirmamos neste trabalho, que dada a crise econômica brasileira, o único caminho que o país poderia ter seguido foi o que ocorreu. Isso seria uma visão mecanicista e determinística da relação entre base e superestrutura. A solução encontrada pela burguesia brasileira, a que denominamos de “manobra jurídica-parlamentar”, foi uma saída entre tantas possíveis. No entanto, em acordo com a citação de Engels na segunda seção deste artigo, o fator econômico se impôs exigindo uma resolução rápida – a que fosse possível – para a crise econômica. Porém, apesar da posse do vice-presidente Michel Temer, a crise política brasileira permanece aberta, ora se agravando, ora arrefecendo.

²⁴ Na obra organizada por Ernest Mandel que contém textos de Leon Trotsky chamada “Sobre o Fascismo” (1976), é discutido o tipo de conjuntura que permite o desenvolvimento de regimes fascistas e o tipo que não. Em nosso ponto de vista a sociedade brasileira acirra-se politicamente, mas não encontra bases materiais para desenvolvimento de movimentos fascistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no conteúdo das seções apresentadas, entendemos que a crise política nacional, agravada em 2016, é continuidade da crise política aberta em 2013 e que teve como pressuposto a crise econômica pela qual o país passa, sentida a partir de 2011, em conjunto com a crise econômica mundial eclodida em setembro de 2008. Ambas as crises econômicas são interpretadas de modo distinto das ideias relativas à visão ortodoxa, neoclássica; e heterodoxa, pós-keynesiana, da economia.

Enquanto a ortodoxia parte da noção de equilíbrio de mercado e aponta que a intervenção do governo é a principal perturbadora desse equilíbrio, tendo sido a causadora da crise em última instância, a heterodoxia considera estritamente necessária a intervenção do Estado para gerir o mercado diante de suas falhas. A crise, para esta segunda visão, tem raízes histórico-estruturais baseadas nas contradições do capital apontadas por Marx e Keynes, no entanto, para a heterodoxia, uma intervenção mais acertada do Estado na economia poderia resolvê-la por meio de uma política fiscal e econômica mais distributiva e de defesa do emprego.

Para a visão que reivindicamos marxista, visão diferente da heterodoxia e da ortodoxia pela questão metodológica explicada na quarta seção do presente trabalho, a crise, embora tenha raízes histórico-estruturais baseadas nas contradições apontadas por Marx, não pode ser solucionada, mas apenas administrada mediante a correlação de forças dada pela luta de classes no país.

Sobre a própria dinâmica da luta de classes e seu processo dialético, a principal contradição engendrada pelas relações de produção capitalistas nesta esfera é o fato das mesmas relações, que durante seus anos de implantação no Brasil, terem conseguido avançar as forças produtivas e o nível de bem-estar parcial da população, hoje pressionem para o rebaixamento das condições de vida e aumento generalizado do nível de exploração.

Assiste-se no Brasil ao recrudescimento da luta de classes, com greves setoriais

de trabalhadores²⁵ espalçadas por todo o país e protestos estudantis que, proporcionalmente ao tamanho da população e rede educacional, já superou o levante secundarista e universitário dos estudantes chilenos do triênio 2010-2012²⁶, embora atualmente tenha aparentemente se atenuado. Como o processo é dialético e encontra-se ainda em aberto, seu desfecho ainda não está dado e partimos da ideia de que mesmo o apontamento de tendências, na atual conjuntura, seria bastante impreciso. Estamos nos momentos citados por Engels e por Williams em que fazemos nossa própria história.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALLINICOS, Alex. *Bonfire of illusions*. New York: John Wiley, 2010.

CARDIM DE CARVALHO, Fernando. Bretton Woods aos 60 anos. In: *Novos Estudos CEBRAP*, 2004, Nº 70.

CHICK, Victoria. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral*; trads. Jefferson Chaves Boechat, Daniel Camarinha. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

DATHEIN, Ricardo. Crescimento, investimento e taxa de lucro na economia brasileira. XI Encontro da ANPEC sul, 2008. Disponível em <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a2/ANPEC-Sul-A2-03-crescimento_investimento.pdf>

DEQUECH, D. Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics. *Journal of Post Keynesian Economics*, 2007, 30(2).

EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*. São Paulo: Editora 34, 2000.

²⁵ Sobre greves e paralizações setoriais e nacionais <<http://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/22-de-setembro-centrais-sindicais-dia-nacional-de-paralisacao-rumo-greve-geral-nenhum-direito-menos>>

²⁶ Sobre os protestos estudantis chilenos <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/07/110715_chile_protestos_vladimir_marcia_rw.shtml>

ENGELS, Friedrich. Carta à J. Bloch. In: PEÑA, Milcíades. O que é marxismo. São Paulo: Sundermann, 2014.

FRANCINI, Paulo; SOUZA, Rogério César de. Análise IEDI: indústria. Disponível em <http://www.iedi.org.br/artigos/top/analise/analise_iedi_20140924_industria.html>

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Brasília: Universidade de Brasília, 1963.

HANSEN, Alvin Harvey. Economic issues of the 1960s. New York : McGraw-Hill, 1960.

HARMAN, Chris. A taxa de lucro e o mundo atual, 2007. Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/harman/2007/mes/taxa.htm>>

HARVEY, David. O novo imperialismo. São Paulo: Loyola, 2003.

HICKS, John Richard. Value and capital: an inquiry into some fundamental principles of economic theory. Oxford: Clarendon Press, 1965.

IBGE. Revista Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2016, nº 52.

KLIMAN, Andrew. The failure of capitalist production. London: Pluto press, 2012.

_____. Harvey versus Marx on Capitalism's Crises Part 1 and 2: Getting Marx Wrong and Getting Profitability Wrong. London: Pluto press, 2015.

LAVOIE, Marc. Foundations of post-keynesian economic analysis. Cheltenham: Edward Elgar, 1992.

_____. Introduction to post-keynesian economics. Basing stoke - New York: Palgrave

Macmillan, 2006.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. O imperialismo: fase superior do capitalismo; trad. Olinto Beckerman. São Paulo: Global, 1987.

MANDEL, Ernest. Sobre o fascismo. Sel. de textos L. Trotsky; trad. M. Rodrigues. Lisboa: Antidoto, 1976.

MARTINS, Carlos Eduardo. Globalização, dependência e neoliberalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl. O Capital: crítica da economia política. Livro I, vol I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. O Capital: crítica da economia política. Livro III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. V. 5.

_____. Grundrisse: manuscritos economicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política; trad. Mario Duayer ... et al. São Paulo: Boitempo, 2011

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas: 1845-1846; trad. Rubens Enderle, Nelio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. Manifesto do partido comunista. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.

NEIBURG, F. (2004). Economistas e culturas econômicas no Brasil e na Argentina. Tempo Social, 16(2).

OXFAM. Uma economia para o 1%. Filipinas, 2014, disponível em <<http://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Informe%20Oxfam%20210%20-%20A%20Economia%20para%20o%20um%20por%20cento%20-%20Janeiro%202016%20-%20Relato%CC%81rio%20Completo.pdf>>

PAULANI, Lêda. O Brasil na crise da acumulação financeirizada. IV Encuentro Internacional Economia Política y Derechos Humanos, 9 a 11 de setembro, 2010.

PIKETTY, Thomas. O Capital no Século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PRADO Jr, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense 2012.

KEYNES, J. Maynard. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1983, Coleção Os Economistas.

RODRIGUES, Edgar. História do Movimento Anarquista no Brasil. Piracicaba: Ateneu Diego Gimenez, 2010.

SAMUELSON, Paul Anthony. Economics: an introductory analysis. New York: McGraw-Hill, 1967.

SAUVIAT, Catherine. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. In: CHESNAIS, François (org). Finança Mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, J. Carlos de (José Carlos de). O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor, 1985.

WILLIAMS, R. Base e superestrutura na teoria da cultura marxista. In: WILLIAMS, R. Cultura

e materialismo. São Paulo: UNESP, 2011.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral
seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

ALVES, Valder Jadson Costa. A crise brasileira contemporânea e seu lugar nas ideias sociais e econômicas
Data de submissão: 30/08/2017 | Data de aprovação: 03/10/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

ALVEZ, Valder Jadson Costa. A crise brasileira contemporânea e seu lugar nas ideias sociais e econômicas. In: Revice - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 238-274, jan./jul. 2018.

MORALIDADE ADMINISTRATIVA: CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO
COMBATE À CORRUPÇÃO E *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL (2011-2015).
PUBLIC MORALITY: CONSIDERATIONS ABOUT ANTI-CORRUPTION AND
ACCOUNTABILITY IN BRAZIL (2011-2015).

Otávio Santiago Gomes da Silva¹

RESUMO: O debate sobre as questões envolvendo a corrupção no Brasil e a percepção do fenômeno pelos brasileiros vêm obtendo destaque na literatura contemporânea das áreas do Direito e da Ciência Política. O presente trabalho pretende analisar de que forma a moralidade administrativa serve ao combate à corrupção e *accountability* (prestação de contas) do Estado, como parte integrante na agenda anticorrupção desenvolvida no Brasil. A metodologia utilizada é de pesquisa exploratória e de investigação dos mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes de improbidade administrativa, previstos em lei e ampliados no período de 2011 a 2015. O objetivo, ao fim, é constatar o importante papel da moralidade administrativa como instrumento de combate à corrupção no país, embora haja entraves institucionais e de cunho político que impossibilitem a concretização efetiva do princípio constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Moralidade administrativa. Estado. Corrupção. *Accountability*.

ABSTRACT: The debate on the issues surrounding corruption in Brazil and the perception of the phenomenon by Brazilians have been highlighted in contemporary literature in the areas of Law and Political Science. This paper aims to analyze how public morality serves as an instrument to combat corruption and accountability of the State, as an integral part of the anti-corruption agenda developed in Brazil. The methodology used is exploratory

¹Graduado em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Pós-graduado em Direito Público pela Verbo Jurídico Educacional. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Contato: otaviosgs@yahoo.com.br . <http://orcid.org/0000-0002-0896-4694>

research and investigation of the mechanisms of supervision and investigation of crimes of administrative improbity, provided by law and extended in the period between 2011 to 2015. The purpose, in the end, is to note the important role of administrative morality as an instrument to combat corruption in the country, although there are institutional and political obstacles that impede the effective implementation of the constitutional principle. KEY-WORDS: Public morality. State. Corruption. Accountability.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema presente no Brasil em diversas épocas e contextos políticos: da monarquia à república, da instauração da ditadura à redemocratização, da governança por partidos de direita aos de esquerda. Atualmente, em meio aos chamados “escândalos político midiáticos” (LIMA, 2008), a imprensa, como ator que intervém na política brasileira, denuncia à sociedade as práticas corruptivas, como é o caso atual envolvendo a empresa brasileira Odebrecht. Contudo, antes mesmo do descortinamento, empresários do setor privado não escondiam a existência de relações ilícitas com o Estado, como se observa na citação de Marcos Otávio Bezerra, do ano de 1995:

Então o que é hoje a corrupção nesse país? Pergunta-se, em entrevista publicada no Jornal do Brasil, de 25/05/92, ao empresário Emílio Odebrecht. Ao que, em seguida, responde. “Eu acho que a sociedade toda é corrompida e ela corrompe. Hoje para o sujeito resolver alguma coisa, até para sair de uma fila do INPS, encontra seus artifícios de amizade, de um presente ou de um favor. Isso é considerado um processo de suborno. O suborno não é um problema de valor, é a relação estabelecida” (BEZERRA, 1995, p. 11).

A exposição do empresário revela o que analistas do fenômeno, como Avritzer e Filgueiras (2011) confirmam: a história brasileira esteve sempre associada aos escândalos de corrupção.

Corroborando com o fato, no início de 2017, a organização não-

governamental internacional (ONGI) Transparência Internacional (TI) divulgou o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2016². De acordo com a TI, o Brasil ocupa o 79º lugar, com 40 pontos, subindo em dois (02) pontos no ranking internacional em relação ao ano de 2015 (CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, 2016), mas permanece ainda em posição desvantajosa. A escala de pontuação vai de zero (país muito corrupto) a 100 (país muito limpo).

Com intuito de combater a corrupção no país, passou-se a construir, no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal (1989), uma agenda anticorrupção, buscando-se *accountability* (prestação de contas) positivo do Estado perante sociedade. Nas palavras de Avritzer (2016):

Durante a democratização, começou a se estabelecer uma importante agenda anticorrupção, cujo momento principal foi o impeachment do ex-presidente Collor. Naquele momento, novos modelos de apropriação de recursos públicos se juntaram aos já conhecidos. Um padrão surgido nessa ocasião e que vem se mantendo é o da corrupção ligada ao financiamento de campanhas políticas. Todos os principais governos no Brasil, de FHC a Lula e Dilma, sofreram acusações a esse respeito (AVRITZER, 2016, p. 17-18).

Como medidas integrantes do pacote anticorrupção, muitas leis são promulgadas ao longo do tempo, sejam elas de autoria do Legislativo ou do Executivo, sejam de iniciativa popular. Consta-se um avanço legislativo por meio da tipificação e punição com mais rigor aos crimes relacionados ao desvio de dinheiro público, como exemplo, tem-se a Lei 12.527/11, lei de acesso à informação (BRASIL, 2011); a Lei 12.846/13, lei anticorrupção (BRASIL, 2013a); a Lei 12.850/13 (BRASIL, 2013b), a lei da colaboração premiada e a Lei 13.047/14, que garantiu autonomia à Polícia Federal (BRASIL, 2014).

² O IPC é um índice construído a partir de pesquisas que medem a percepção dos políticos e dos funcionários públicos nos países analisados pela TI. Dentre os organismos de fomento estão o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial, disponibilizando pesquisas qualitativas, as quais são convertidas em várias escalas quantitativas. Além do financiamento por setores econômicos no cenário internacional, o índice tem revelado certa parcialidade, uma vez que a escala de percepção da corrupção em muitos países está relacionada ao papel e à presença da mídia nessa esfera política, o que interfere na opinião das pessoas entrevistadas sobre o fenômeno.

O alargamento legislativo, dessa forma, busca um *accountability* social do Estado, por meio de uma prestação de contas e de uma transparência das instituições políticas. Como almeja a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 37, *caput*, são princípios explícitos da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e diante deles, deve haver obediência e medidas de prevenção e repreensão em caso de descumprimento.

Nesse sentido, o presente trabalho sugere o seguinte problema de pesquisa: de que forma a moralidade administrativa serve de instrumento ao combate à corrupção e *accountability* no Brasil?

O marco temporal adotado será o período após a vigência da lei de acesso à informação (2011) até 2015, analisando a construção da agenda anticorrupção, por meio dos mecanismos de fiscalização previstos em lei. Ademais, o lapso temporal escolhido deu-se também em razão da relevância das leis promulgadas – após a lei compra de votos (1999) e da ficha limpa (2010), com a de transparência (2011), anticorrupção (2013) e colaboração (delação) premiada (2013).

A relevância do trabalho se dá na medida em que o tema da moralidade administrativa e da corrupção são de extrema importância para o Direito e para Ciência Política. Analisar a construção da agenda anticorrupção, tendo como ponto de partida os princípios administrativos constitucionais, aprimorados ao longo da história política contemporânea brasileira, e os reflexos que isso traz para a sociedade e ao recente modelo democrático, faz-se necessário e útil no contexto nacional, principalmente diante do momento atual em que se encontra o país.

O estudo sobre as questões envolvidas na construção da agenda anticorrupção apresenta originalidade, uma vez que as referências encontradas, até então, para o trabalho apenas oferecem uma perspectiva preponderantemente negativa da situação política brasileira, sem questionar o teor e de que forma são construídas as medidas de combate³.

³Em consulta ao site www.scielo.br, por meio da pesquisa de artigos e periódicos por assunto “corrupção”, foi possível localizar inúmeros trabalhos sobre o tema, destacando-se, em grande maioria, pela análise da relação entre a corrupção e a burocracia estatal, corrupção e empresas privadas, mídia e corrupção, além do fenômeno associado às eleições, aos partidos e à compra de votos.

Importante, assim, analisar os pontos positivos da fiscalização e controle dessas práticas no Brasil, sem, contudo, deixar de identificar aqueles que desvirtuam a erradicação do fenômeno, ameaçando, ainda mais, o modelo de democracia vigente no país. Como se sabe, atualmente, ao mesmo tempo em que o setor privado e os meios de comunicação repudiam práticas corruptivas e demonstram apoio ao pacote lançado pelo Ministério Público Federal (MPF) sobre as 10 medidas contra corrupção (DEZ MEDIDAS, 2016), descortinam a intenção em apontar a culpa ao Estado, enfraquecendo-o em poder e em legitimidade.

O artigo propõe, assim, lançar um novo olhar sobre a questão da moralidade administrativa como instrumento de combate à corrupção e *accountability*, embasada na análise exploratória e documental legislativa no Brasil (2011-2015). É iminente a necessidade de tratar do tema com cautela e aprofundamento, a fim de oferecer um conhecimento acadêmico desvinculado de “achismos” e de “opiniões” formadas meramente por jornalistas de TV aberta.

1 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA

1.1 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PRINCÍPIO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagrou no artigo 37, *caput*, os princípios constitucionais implícitos da administração pública – direta e indireta de qualquer dos Poderes do Entes Federados – como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e eficácia. Nas palavras do consagrado autor administrativista, Hely Lopes Meirelles:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito Administrativo [...]: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988; os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pela art. 2º da Lei federal 9.784, de 29.1.99. Essa mesma norma diz que a Administração Pública deve obedecer aos princípios acima referidos (MEIRELLES, 2016, p. 91-92).

O administrador público, embasado nos princípios que regem a Administração, deve obediência e atuação nos limites da lei. Como destaca Oliveira (2007), no exercício dessa função administrativa, o Estado é quem exerce a atividade heterogênea de atendimento das finalidades outorgadas pela lei e, quando as descumpre (legalidade), engendra não só a produção de atos, mas também de fatos jurídicos.

No que tange à moralidade administrativa, é possível destacá-la como um princípio em que a Administração e seus agentes tem o dever de atuação em conformidade com os princípios éticos. Nas palavras de Celso Bandeira de Mello (2013), a noção de moralidade compreende os chamados princípios da lealdade e da boa-fé, ou seja, Administradores devem agir perante os administrados com sinceridade e lhanza.

De acordo com Pedro Lenza, constitucionalista da atualidade, o conceito do princípio exige mais adjetivos, uma vez que Administração Pública deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lealdade e ética (LENZA, 2012). No mesmo sentido, Meirelles:

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, *nos seus efeitos* (MEIRELLES, 2016, p. 97).

Di Pietro (2017) alerta, contudo, que nem todos os autores do direito administrativo aceitam a existência desse princípio, entendendo que o conceito de moral administrativo seja vago e impreciso. A Autora chega a indagar se é possível identificar o princípio da legalidade com o da moralidade:

Em face do direito positivo brasileiro, a resposta é negativa. A Constituição de 1967, no artigo 84, V, mantido como artigo 82, V, na Emenda Constitucional nº1, de 1969, considerava como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a improbidade administrativa; e a Constituição de 1988, além de repetir aquela norma do artigo 85, V, faz um avanço, ao mencionar, no artigo 37, *caput*, como princípios autônomos, o da legalidade e o da moralidade, e, no §4º do mesmo dispositivo, punir atos de improbidade com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (DI PIETRO, 2017, p. 107).

Importante destacar também que a moralidade administrativa é diversa da moral ética que os cidadãos devem ter (ou pelo menos se espera que tenham) em sociedade. De acordo com Marinela (2014), enquanto a moralidade comum preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a administrativa é composta, além de correção de atitudes, por regras de boa administração, interesse do povo, bem comum, sendo assim, “moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador” (2014, p. 39).

Ainda, Carvalho Filho (2015) afirma que a finalidade do Constituinte, ao inserir a moralidade dentre os princípios administrativos, é coibir atos imorais e não probos no âmbito da Administração. Contudo, afirma ser necessário, antestudo, que sejam imbuídos os administradores de um “espírito público” (2015, p. 22) para tal mandamento seja efetivamente cumprido.

1.2 PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, A LEI 8.492/92 E OUTROS DISPOSITIVOS

De início, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) consagrou uma ação constitucional em defesa da moralidade administrativa, qual seja, a Ação Popular. Prevista no artigo 5º, LXXIII, o instrumento judicial é exemplo do exercício do direito da soberania e de participação do cidadão na vida pública do país. Assim, é viabilizado ao cidadão o controle de legalidade dos atos administrativos, impedindo lesividades e fazendo valer seu direito subjetivo a um governo probo e desprovido de corrupção e desonestidade (MASSON, 2015).

Avançando, a Lei 8.492/92 (BRASIL, 1992) que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, trata, em suma, da (im)proibidade administrativa. Assim, não há como afastar a legislação dos princípios constitucionais administrativos, em especial da moralidade. Nas palavras de Meirelles:

Os regimes jurídicos modernos, como a Lei 8.112/90, art. 116, impõem uma série de deveres aos servidores públicos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos. A Lei de Improbidade Administrativa,

de natureza nacional, diz que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os *deveres* de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (cf. Lei 8.429/92, art. 10, *caput*), as quais, para serem punidas, pressupõem que o agente as pratique com a consciência da ilicitude, isto é, dolosamente (MEIRELLES, 2016, p. 585).

Apesar da lei em questão versar sobre a (im)probidade administrativa, como já dita, a moralidade é um princípio intimamente ligado com o primeiro. Como destaca Di Pietro (2017), não é uma tarefa simples distinguir moralidade administrativa de probidade administrativa. Nesse sentido:

A rigor, pode-se dizer que expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei, é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

[...] Concluindo: a legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e todos os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem, como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma faz hipóteses de improbidade definidos em lei (DI PIETRO, 2017, p. 1003-1006).

Além da Lei 8.492/92, no âmbito administrativo há a lei de licitações (Lei 8.666/93) e lei do processo administrativo (Lei 9.784/99). Posteriores à lei de improbidade administrativa, os referidos dispositivos estão no rol contemplativo da proteção da moralidade e da probidade administrativa. Nas palavras de Meirelles, a Lei 9.784/99 “consagra o princípio da *moralidade administrativa*, dizendo que ele significa ‘atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé’ (cf. art. 2º, parágrafo único, IV)” (2016, p. 97), enquanto na lei de licitações:

[...] a probidade administrativa é dever de todo administrador público, mas a lei incluiu dentre os princípios específicos da licitação (art. 3º), naturalmente como uma advertência às autoridades que a promovem ou a julgam. A probidade na Administração é mandamento constitucional (art. 37, §4º), que pode conduzir a “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem

prejuízo da ação penal cabível” (MEIRELLES, 2016, p. 321).

Por fim, Marçal Justen Filho (2016), ao falar sobre os princípios da licitação, acrescenta que deve ser - a semelhança dos contratos administrativos - norteadas pela honestidade, seriedade e boa-fé, traduzindo-se nos princípios da moralidade e probidade, tanto do agente da Administração Pública, quanto dos próprios licitantes.

Dessa forma, fica claro, pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais apresentados (julgados como os mais importantes dentre outros), que a moralidade administrativa é um princípio constitucional brasileiro de extrema importância para o controle das atividades administrativas e seus agentes.

2 CORRUPÇÃO E MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 CORRUPÇÃO E MECANISMOS DE COMBATE

Primeiramente, importante destacar o conceito de corrupção e as diversas interpretações que assume conforme o período histórico e ideológico do qual seja extraído. Maquiavel define corrupção política como a escolha do bem privado em detrimento do bem comum. Em Hobbes, a distinção entre o público e o privado é insuficiente, já que na monarquia (regime preferido por ele), não haveria distinção entre o primeiro e o último. Rousseau, diferentemente, tem na noção de corrupção a ideia de destruição da vontade soberana expressa no contrato social.

Autor do século XX, o antropólogo social Marcos Otávio Bezerra entende que “a corrupção não é um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de um momento de seu ‘desenvolvimento’ - como sugerem teorias evolucionistas ou modernizantes” (1995, p. 12), uma vez que está presente nas formações sociais das mais distintas.

Com isso, a respeito do tema, o autor apresenta quatro tipos de definições para a corrupção, a depender do enfoque adotado:

Num ensaio preparado como introdução para uma coletânea, Heidenheimer (1970) reúne em três tipos básicos as definições mais frequentemente utilizadas pelos estudiosos. São elas: primeiro, a definição centrada no ofício público – também chamada definição legalista; desse ponto de vista, existe corrupção quando há o

desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para outros. Segundo, a definição centrada no mercado; o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar a sua renda pessoal (definição que tem servido de base para as análises economicistas sobre a corrupção). E, em terceiro lugar, a definição centrada na ideia do bem público; neste caso, uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares. [...]. Uma alternativa a estas definições foi proposta por Gibbons (1990). Partindo da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público, argumenta que a definição baseada na opinião pública constitui um quarto tipo (BEZERRA, 1995, p. 13-14).

Na contemporaneidade, autores como Avritzer e Filgueiras (2011), acreditam que a compreensão do conceito de corrupção necessita constante reforma. Para Filgueiras (2011), não é possível descrever com precisão uma teoria política da corrupção, uma vez que não há um consenso, no mundo ocidental, sobre o conceito estante a respeito do tema. Assim, para a construção de uma concepção do que ela seja, é necessário um estudo a respeito das demais teorias políticas e do contexto histórico.

O conceito de corrupção, assim, por ser elástico e ilimitado, pode ser concretizada, em suma, como a subversão do interesse público pelo interesse privado. Nas palavras de Miguel (2014):

O conceito de “interesse” é central para a ciência social e particularmente complexo. Albert Hirschman (1979[1977]) faz uma erudita e fascinante reconstituição dos usos do “interesse” no pensamento europeu, desde seu surgimento como “interesse de Estado”, sua expansão para abranger também os agentes privados e, enfim, o movimento pelo qual a “paixão dos bens e do dinheiro” perde seu caráter de “paixão” e torna-se o interesse por excelência, não apenas racional como capaz de moderar as outras paixões (MIGUEL, 2014, p. 241).

Diante da definição do conceito, destaca-se na agenda anticorrupção do Brasil, os mecanismos de combate à corrupção, que podem se caracterizar desde instituições fiscalizatórias até leis anticorrupção que visem à responsabilização e a punição dos corruptores.

Para uma melhor definição, estudiosos da filosofia política, como Leonardo Avritzer e Fernando Filgueiras (2011) destacam a existência de mecanismos de controle da corrupção divididos entre horizontais e verticais. Quanto aos mecanismos horizontais, a forma de combate seria exercida pela prevenção e por atores internos, participantes do processo político. Por outro lado, a prestação de contas vertical seria externa ao Estado,

tendo como atores importantes a imprensa (disseminação das práticas corruptivas) e a sociedade civil (participação e novos espaços institucionais).

Nesse sentido, como mecanismo de combate à corrupção, estão as leis, que buscam um fim último de moralidade e probidade, tanto na Administração Pública, quanto fora dela. Houve, como já exposto, um avanço legislativo, após a promulgação da Constituinte, com a Lei 9.840/99, lei da compra de votos (BRASIL, 1999); a Lei Complementar 135/10, lei da ficha limpa (BRASIL, 2010); a Lei 12.527/11, lei de acesso à informação (BRASIL, 2011); a Lei 12.846/13, lei anticorrupção (BRASIL, 2013a); a Lei 12.850/13 (BRASIL, 2013b) e a Lei 13.047/14, que garantiu autonomia à Polícia Federal (BRASIL, 2014).⁴

Além disso, no Brasil tem-se como instrumentos de controle o Ministério Público (MP), o Tribunal de Contas, a Controladoria-Geral da União (CGU) e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), órgãos de fiscalização, executando as mais diversas funções no combate à corrupção. Quanto às CPIs, Fernando Filgueiras destaca a função importante das comissões, uma vez que não restringe seu controle apenas aos Poderes Executivo e Judiciário, estendendo ao próprio Legislativo. Contudo, o autor alerta que “como a motivação é política, normalmente as CPIs extrapolam os procedimentos jurídicos, submetendo-se mais à lógica dos escândalos políticos do que às questões dos fatos determinados” (FILGUEIRAS, 2008, p. 561).

Assim, diante dos mecanismos de combate à corrupção, inseridos na agenda anticorrupção, e nessa busca pela moralidade, é possível vislumbrar-se caminhos diversos. De acordo com Céli Pinto, há duas respostas para a repressão por meio dessas medidas:

[...] é possível combater a corrupção combatendo a corrupção? Sim e não, respostas contraditórias num primeiro momento. Sim, pelo efeito-demonstração que o combate à corrupção proporciona, pelo debate que faz emergir na sociedade, pelo protagonismo do Ministério Público e da própria sociedade civil. Não, porque a corrupção é efeito de condições prévias à própria corrupção. Ou seja, a origem da corrupção não está na existência de homens e mulheres corruptos, mas nas condições de existência dadas para que ela se realize (PINTO, 2011, p. 128-129).

⁴ Por meio de pesquisa exploratória de legislação no site da Casa Civil (PORTAL DE LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL, 2017) pelo termo “corrupção”, pode-se constatar vigentes, desde o Código Penal (BRASIL, 1940), 26 Decretos e nove Leis que versam sobre o tema, seja tipificando condutas ou majorando penas, seja incorporando convenções internacionais ao texto constitucional.

Com isso, da análise do conceito de corrupção e dos mecanismos de controle/combate, sejam horizontais, sejam verticais, passa-se ao conceito de *accountability*.

2.2 ACCOUNTABILITY

A tradução de *accountability* admite variados significados. Contudo, para maioria dos teóricos da filosofia política, a palavra pode ser entendida, em sentido amplo, como prestação de contas. Enrique Peruzzotti traduz por meio de duas dimensões:

A noção de prestação de contas encerra uma dimensão legal e política. A dimensão política do conceito se refere à capacidade da cidadania para fazer com que as políticas governamentais reflitam suas preferências. Um governo presta contas se os cidadãos possuem mecanismos efetivos para fazer executar suas demandas e sancionar aquelas administrações que não ouvem seus reclames políticos. [...]

A dimensão legal do conceito, que é a que nos interessa particularmente quando tratamos do problema da corrupção, refere-se àqueles mecanismos institucionais desenhados para assegurar que as ações de funcionários públicos estejam relacionadas a um marco legal e constitucional. [...]. Para que a dimensão legal da prestação de contas se efetive, é necessário que existam agências estatais com capacidade efetiva de fiscalização e sanção. Estas agências podem ser órgãos funcionalmente especializados no exercício da prestação de contas (controladorias, auditorias, tribunais administrativos, organismos anticorrupção, defensorias etc.), ou instituições cuja atividade principal não seja a prestação de contas, posto que cumprem uma variedade de funções, mas que intervêm na manutenção dos procedimentos constitucionais e das eis (Congresso e Poder Judiciário) (PERUZZOTTI, 2008, p. 477-479).

Nesse sentido, a prestação de contas estatal faz parte da agenda anticorrupção também como um mecanismo de controle, principalmente na dimensão legal, por meio de instituições fiscalizatórias, como hoje estão caracterizados o Tribunal de Contas e Controladoria-Geral da União (CGU). Tais órgãos, ao mesmo tempo que servem ao combate das práticas corruptivas, auxiliam o Estado na tarefa de prestar contas aos cidadãos. Nas palavras de Céli Pinto:

Portanto, a presença do Estado atuando no combate à corrupção não decorre apenas de uma reação à mídia e à sociedade civil, é uma necessidade do próprio Estado construir formas de autoproteção. Se a corrupção, como ensina Bobbio, tem, em alguns casos, certo nível de funcionalidade, na maioria deles, principalmente de grande monta, é altamente prejudicial (PINTO, 2011, p. 130).

Além disso, o Poder Judiciário, instituição de destaque atualmente da agenda anticorrupção, executa também o papel de prestador de contas, uma vez que possui capacidade fiscalizatória e de aplicação de sanções aos cidadãos. Assim, sendo esse poder essencial nas democracias modernas, “não se pode perder de vista o debate sobre natureza administrativa e os processos de *accountability* necessários para a sua real democratização” (AVRITZER et al., 2013, p. 21).

Enrique Peruzzotti destaca a importância do *accountability* quando se trata de temas delicados como a corrupção:

No amplo leque de demandas por maior prestação de contas, a corrupção governamental aparece como um dos temas mais recorrentes. Existe um interessante debate acerca das diversas formas que pode adotar um controle da corrupção, assim como um consenso generalizado de que o fortalecimento dos mecanismos anticorrupção efetivos é uma das tarefas pendentes da etapa de melhoramento da qualidade institucional das novas democracias (PERUZZOTTI, 2008, p. 477).

Fernando Filgueiras (2011), por outro lado, apresenta o significado de *accountability* como transparência, abordagem comumente associada ao primeiro conceito. Nas palavras do autor:

As demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado frente à sociedade, criando, dessa maneira, uma política da transparência nas democracias contemporâneas. [...] O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Além disso, Filgueiras (2011) afirma que, diante dos casos de corrupção e do clamor pela moralização da política, a transparência, de fato, é um elemento central da *accountability*. Contudo, alerta que “o problema do conceito de transparência é que o maior volume de informação em si não significa informações mais qualificadas, pois elas são produzidas por agências que permitem o uso ideológico da transparência” (2011, p. 83).

Com isso, em face à dificuldade de tradução exata do conceito de *accountability* e dos perigos de associá-lo a outros termos, é essencial analisá-lo como mecanismo de controle - seja ele horizontal, vertical ou social - na construção da agenda anticorrupção e o papel do Estado como prestador de contas aos cidadãos, além do envolvimento (pouco ou muito transparente) dos atores, interesses e instituições na estruturação dessas medidas combate à corrupção. Miguel resume a questão do *accountability* de forma exemplar:

Antes de mais nada, cabe observar que autorização e *accountability* se impõe pela exigência que existam mecanismos que permitam o controle de representantes pelos representados. Na sua ausência, ficamos na dependência da “boa vontade” ou da “boa fé” dos representantes, com todos os problemas que isso coloca. Se há alguma coisa que a teoria política, ao longo de sua história, foi capaz de ensinar é que não devemos depender da boa vontade dos governantes. Precisamos de *mecanismos institucionais* que impeçam a usurpação do poder – daí a ideia de *checks and balances*, de mecanismo de controle, de desconcentração do poder (MIGUEL, 2014, p. 258).

Por fim, dos conceitos expostos, é possível verificar a importância da *accountability* do Estado e do papel que exerce na busca pela moralidade administrativa, prestando contas e apresentando transparência das instituições perante à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das discussões apresentadas, verificou-se que a agenda anticorrupção – mecanismos de combate à corrupção e *accountability* - no Brasil apresentou um alargamento desde a promulgação da Constituição Federal. A moralidade administrativa, como princípio constitucional, é buscada por meio de uma legislação endurecida e da criação de instituições fiscalizatórias e investigatórias.

A legislação brasileira, importância extrema na agenda anticorrupção, como já destacado, avançou no país após o período de consolidação democrática⁵. Dentre as leis anticorrupção destacam-se a Lei 9.840/99 (Compra de Votos), a Lei Complementar 135/10

⁵ No período que antecede a Constituição Federal de 1988, na legislação brasileira a palavra corrupção apenas constava no Código Penal (BRASIL, 1940), no título referente aos crimes contra a Administração Pública. Para fins eleitorais, o primeiro instrumento de combate à corrupção foi a Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999, a chamada Lei da Compra de Votos (BRASIL, 1999).

(Lei da Ficha Limpa), a Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção) e Lei 12.850/13 (Colaboração premiada). Como afirma Avritzer (2016), com a Constituição de 1988, houve a criação de novos mecanismos de combate à corrupção.

Nesse sentido:

Ainda nos 1960, era possível ganhar eleições no Brasil com o slogan informal “rouba, mas faz”. Mesmo nos anos 1970, histórias sobre a corrupção e a certeza da impunidade faziam desta uma prática completamente instituída no sistema político. Mas a Constituição de 1988 e a criação de alguns novos formatos institucionais começaram a virar o jogo. A nova lei orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) permitiu-lhe interromper obras com suspeitas de infração. A criação da Controladoria-Geral da União, em 2002, e a sua ampliação posterior possibilitaram a correção de erros da administração pública antes que eles se tornassem irreversíveis. A Polícia Federal (PF), fortemente reaparelhada no governo Lula, começou a realizar operações integradas que apresentaram excelentes resultados no combate à corrupção. Ainda assim, e é difícil avaliar os avanços no combate à corrupção ocorridos em 1988 (AVRITZER, 2016, p. 83).

No mesmo sentido, Koerner e Schilling (2015) confirmam a expansão da agenda anticorrupção:

Do ponto de vista institucional, desde 1998 vê-se uma tendência geral de fortalecimento do papel das instituições públicas na regulação das relações sociais. Ela compreende o fortalecimento das instituições judiciais e de outros setores da administração pública, uma vez que aumentou o número de funcionários, melhoraram suas condições de trabalho e a capacidade e qualidade dos serviços. As tendências foram acentuadas após 2003, com a ampliação das possibilidades de ação das instituições públicas, acompanhada pelo aumento também das suas tensões internas e da polarização externa (KOERNER e SCHILLING, 2015, p. 81).

A moralidade administrativa dessa forma, na ampliação da agenda anticorrupção no Brasil, concretizou-se como instrumento de combate à corrupção, ou mais precisamente, à imoralidade e à improbidade estatal. A legislação foi enrijecida com a lei que viabilizou a transparência das contas públicas (Lei 12.527/11), a que permitiu a responsabilização das pessoas jurídicas por crimes contra administração (Lei 12.846/13), a que oportunizou o instituto da colaboração premiada, hoje chamada de delação premiada (Lei 12.850/13), além da que concedeu autonomia nas investigações pela Polícia Federal (Lei 13.047/14).

Por outro lado, percebe-se que, apesar do alargamento legislativo, apenas a criação de leis não é suficiente. Além da exigência da moralidade administrativa por meio da

legislação, as instituições devem certificar-se do cumprimento. Nesse sentido:

Os crimes de corrupção da pessoa física, previstos no Código Penal, quase não têm aplicação, pois a base investigatória é fraca e desaparelhada. Elevar a pena e transformar o tipo penal em hediondo poderia atemorizar alguns corruptos, possivelmente os menos experientes, mas os tarimbados nem se abalariam, pois se na impunidade (NUCCI, 2015, p. 12).

Em sentido semelhante, Céli Pinto afirma que existem políticos corruptos que devem ser punidos na forma da lei, de maneira exemplar, mas, no entanto, “que o fenômeno tem raízes mais profundas que não se esgotam numa espécie de caça ao corrupto” (2011, p 137).

Além disso, ainda mais grave, são as medidas propostas atualmente pelos atores e instituições com o falso véu de combate à corrupção e que escondem interesses que lesam o Estado e abalam as estruturas da democracia há poucas décadas consolidada. Céli Pinto, ao falar da banalidade da corrupção, alerta:

[...] há um equívoco muito grande em reduzir os problemas econômicos e sociais do país à corrupção, principalmente em um país como o Brasil, que possui uma das fortes economias do mundo. Tal operação constitui-se em um claro deslocamento discursivo, que constrói dois lados, o dos corruptos e dos honestos, apagando um conjunto importante de diferenças e antagonismos que dão suporte ao tecido social tal qual ele se apresenta (PINTO, 2011, p. 136).

O presente trabalho, assim, propôs estabelecer uma relação entre o Direito administrativo e a política contemporânea, discutindo de que forma a moralidade administrativa serve como instrumento de combate à corrupção e de *accountability* estatal. Como foi possível perceber, no Brasil, a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional fortaleceram a agenda anticorrupção no país no período de 2011 a 2015, prezando pela questão da probidade administrativa, exigindo deveres e punindo os agentes e os cidadãos a serviço do Estado (servidores, empregados e agentes políticos). Contudo, fica crítica de que, apesar do alargamento legislativo e do fortalecimento das instituições, necessita o Estado reservar atenção e mobilizar seus atores a legislarem, como muito recentemente o fez com a Lei 12.846/13, objetivando responsabilização clara e específica do setor que atualmente mais desgasta a democracia: a iniciativa privada. Dessa forma, será possível, pouco a pouco, concretizar o real sentido de moralidade

administrativa nos setores público e privado.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Índices de percepção da corrupção. In:_____. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 505-510.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez. e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). Dimensões políticas da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BEZERRA, Marcos Otávio. Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 8492, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 29 set. 1999. Disponível em:

<<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 12.527, de 11 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 18 nov. 2011.

Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 13.047, de 02 de dezembro de 2014. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 05 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei nº 13.047, de 02 de dezembro de 2014. Altera as Leis nºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 03 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL, Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade

administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 07 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 05 mai. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016. List maintained in te Table of Results. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2016#results-table>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

DEZ MEDIDAS. Novo site da Campanha 10 Medidas contra a Corrupção do Ministério Público Federal, lançado em 22 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>. Acesso em 05 mai. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30 ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 mai. 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Comissões Parlamentares de Inquérito. In: _____. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 559-563.

FILGUEIRAS, Fernando. Interesses. In: _____. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 151-162.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo [livro eletrônico]. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

KOERNER, Andrej; SCHILLING, Flávia. O direito regenerará a República? Notas sobre

política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora. In: CRUZ, Sebastião Velasco e, KAYSEL, André, CODAS, Gustavo (orgs.) (2015). Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/Direita%20volver%20Final.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Venício Artur de. Mídia. In:_____. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 527-533.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014.

MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional. 3 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e representação: territórios em disputa. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. Corrupção e anticorrupção. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. O pressuposto lógico do ato administrativo. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 12, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/revistas-eletronicas>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

PERUZZOTTI, Enrique. *Accountability*. In:_. (Org.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 477-483.

PINTO, Céli Regina Jardim. A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL. Pesquisa simples por termo: “Corrupção”. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=/legisla/legislacao.nsf%2FFrmConsultaWeb1%3FOpenForm%26AutoFrame>>. Acesso em: 05 mai. 2017.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

SILVA, Otávio Santiago Gomes da. Moralidade administrativa: considerações a respeito do combate à corrupção e accountability no Brasil (2011-2015)
Data de submissão: 14/08/2017 | Data de aprovação: 05/05/2018

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

SILVA, Otávio Santiago Gomes da. Moralidade administrativa: considerações a respeito do combate à corrupção e accountability no Brasil (2011-2015). In: Revice - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 275-295, jan./jul. 2018.

CRISE DE REPRESENTATIVIDADE BRASILEIRA: INFLUÊNCIA DA HEGEMONIA DE GRUPOS E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

BRAZILIAN REPRESENTATIVITY CRISIS: INFLUENCE OF GROUP HEGEMONY AND REPRESENTATIVE DEMOCRACY

Larissa Moreira Ribeiro Alves¹ ; Yasmin Mencher²

RESUMO: o presente artigo tem por objetivo discorrer sobre as manifestações oligárquicas no Brasil ao longo do tempo e seu reflexo no exercício popular da cidadania, bem como na representação política das classes não dominantes. A argumentação foi construída com base em autores consagrados nos temas do coronelismo e clientelismo, como José Murilo de Carvalho e Victor Nunes Leal, e democracia, como Norberto Bobbio e Jacques Rancière, sendo a revisão bibliográfica sobre o tema a metodologia aplicada. Neste sentido, buscamos ilustrar de que forma a democracia participativa no contexto brasileiro obteve avanços, com a inclusão de mecanismos de participação, e retrocessos, conforme a intensidade de influência dos grupos dominantes. Por fim, procuramos refletir sobre o impacto desse panorama no comportamento dos cidadãos em relação à política.

PALAVRAS-CHAVE: coronelismo, clientelismo, cidadania, democracia, representação.

ABSTRACT: This article aims to discuss the oligarchic manifestations in Brazil over time and its reflection in the popular exercise of citizenship, as well as in the political representation of the non-dominant classes. The argumentation was built based on well-established authors on the themes of colonelism and clientelism, such as José Murilo de Carvalho and Victor Nunes Leal, and democracy, such as Norberto Bobbio and Jacques Rancière, therefore, the methodology applied was a bibliographical review about the theme. In doing so, we seek to illustrate how participatory democracy in the brazilian context has made

¹ Graduanda em Ciências do Estado. Contato: larissamoreiralarves@gmail.com . <http://orcid.org/0000-0003-3382-6223>

² Graduanda em Ciências do Estado. Contato: yasminmencher@hotmail.com. <http://orcid.org/0000-0003-3872-0794>

progress, with the inclusion of mechanisms of participation, and setbacks, according to the intensity of influence from the dominant groups. Finally, we pursue to reflect on the impact of this panorama on the behavior of citizens in relation to politics.

KEY-WORDS: colonelism, patronage, citizenship, democracy, representation.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como propósito central apresentar um breve histórico sobre a crise de representação no cenário brasileiro e como seus fatores e variáveis afetam o exercício da cidadania. A partir de uma análise bibliográfica cuidadosa, explanamos acerca das deturpações da democracia representativa e como suas abordagens possuem, paradoxalmente, a capacidade de construir uma sociedade antidemocrática, na medida em que privilegia alguns grupos em detrimento de outros, com vistas a manter o *status quo* mais conveniente para a manutenção do poder das classes dominantes.

Tomamos como base inicial a Primeira República Brasileira (1889-1930) marcada pela influência do modelo federalista dos Estados Unidos, em que cada estado teria seu representante eleito mediante voto popular. Embora tenha acertado em ampliar o voto, ao dar fim no condicionante censitário, fomentando a presença da população para as instâncias decisórias, a Primeira República falhou ao excluir a maior parte da população, ou seja, os analfabetos, do sistema eleitoral. A partir da leitura das obras dos principais autores sobre o tema, como Victor Nunes Leal e José Murilo de Carvalho, buscamos elucidar e trazer à tona a problemática do coronelismo e do clientelismo e sua relação intrínseca no cerceamento da cidadania.

A partir desta problematização, buscamos demonstrar como a crise da representação popular perdura até hoje no Brasil pós Constituição de 1988, apesar desse texto constitucional ser considerado como a “Constituição cidadã” e de trazer elementos novos e importantes para a consolidação da Democracia e da cidadania brasileira. A força de represália das classes dominantes dentro da organização política, aliada à falta de vontade dos governantes, para que novas instâncias de poder, como os conselhos de

políticas públicas, sejam efetivadas, contribuem para o retardamento da “incorporação dos cidadãos à vida política” (CARVALHO, 2002). Por fim, buscamos demonstrar como a desigualdade social e econômica contribui para esse cenário de crise na medida em que deforma as instituições político-democráticas e exclui pautas e demandas das populações historicamente excluídas, ou seja, das minorias sociais.

1 A GÊNESE DA CRISE DE REPRESENTAÇÃO: UM HISTÓRICO DO CORONELISMO E CLIENTELISMO

Inicialmente convém esclarecer que a crise de representatividade abordada no presente artigo está ligada às classes baixas e médias, visto que a elite brasileira, retratada por grandes empresários e ruralistas e seus respectivos interesses, sempre esteve bem representada, mesmo nos governos populares, no âmbito político e conseqüentemente econômico. Dessa forma, defendemos que principalmente as classes baixas, mas de certa forma também a classe média, sempre estiveram sub-representadas no cenário político do Brasil, desde sua condição de colônia até os dias de hoje, mesmo que em menor grau nos períodos progressistas dos governos populares de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Vana Rousseff (2011-2016).

No entanto, consideramos mais oportuno abordar que a gênese da crise de representação brasileira pode ser de fato concebida a partir da Primeira República (1889-1930), período em que o voto deixou de ser censitário, abrangendo melhor as massas populares. Assim, embora a sub-representação sempre tenha existido, convém elucidar neste tópico que o voto popular não conseguiu modificar efetivamente esse cenário.

1.1. A PRIMEIRA REPÚBLICA E O CORONELISMO

A Primeira República (1889-1930) inseriu no Brasil um modelo de federalismo inspirado nos moldes dos Estados Unidos, fazendo com que os presidentes dos estados

(antigas províncias) fossem eleitos pela população. O voto neste período deixou de ser censitário, não era obrigatório, no entanto, excluía os analfabetos, que representavam a maioria da população.

A descentralização trazida pelo modelo federalista trouxe a possibilidade de aproximação entre governo e população, entretanto, o que se observou foi que a “aproximação se deu sobretudo com as elites locais” (CARVALHO, 2002). Dessa forma, deu-se a formação de oligarquias estaduais apoiadas nos partidos únicos estaduais. Quando os laços formados eram muito consolidados conseguiam envolver as principais figuras da região e bloquear qualquer oposição política (CARVALHO, 2002).

O coronelismo, já muito abordado no seio acadêmico brasileiro, foi um movimento que surgiu neste período e que pode ser brevemente explicado, de acordo com José Murilo de Carvalho (2002), como uma aliança entre os coronéis e “os presidentes dos estados e desses com o presidente da República”, de forma que, o governo estadual garantia, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e rivais cedendo-lhe controle dos cargos públicos em todas as instâncias. Em troca, o coronel “pagava” o governo por meio de votos. Para cima, os governadores davam apoio ao presidente da República, em troca de reconhecimento dos seus domínios nos estados (CARVALHO, 1997). Paralelamente, de acordo com Victor Nunes Leal, um dos principais autores sobre o tema, o coronelismo é: “um complexo de características da política municipal, (...) resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada.” (LEAL, 1948).

É a hipertrofia do poder privado, e também,

uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (...) é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras (LEAL, 1948).

Assim, observou-se que não havia eleições limpas, e o voto era fraudado em todas as etapas da eleição, chegando ao ponto de ser absurda e não condizente com o eleitorado da região. Os eleitores, por sua vez, eram “coagidos, comprados, enganados ou

simplesmente excluídos” (CARVALHO, 2002). Essa situação demonstra que se a população não tinha consciência política ou prática cidadã, sendo este argumento usado inclusive para limitar o voto, o mesmo poderia ser dito das elites que não se mostrava mais preparada para a democracia ao manipular todo o processo eleitoral e seus atores.

Diferente do clientelismo, o coronelismo é datado historicamente, ou seja, teve um início e um fim bem definidos. Leal defende que o início do coronelismo se deu a partir da Primeira República, com a confluência de um fato político, que foi a implementação do federalismo e uma conjuntura econômica, marcada pela decadência econômica dos fazendeiros, chegando, dessa forma, ao ponto nuclear da conceituação do coronelismo: “esse sistema político é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido” (LEAL, 1948). Concomitantemente, José Murilo de Carvalho pontua que com a República a tendência era de reduzir os resíduos patrimonialistas em favor da burocracia do Estado, concluindo que “o coronelismo surgiu nesse momento, com o recuo do patrimonialismo e o avanço da burocracia” (CARVALHO, 1997).

Todavia, não é identificado no clientelismo um início específico ou um fim, uma vez que esta prática ainda permanece nos dias atuais. O coronelismo insere-se no clientelismo, pois possuem em suas características práticas clientelistas, mas este último é identificado como um fenômeno mais amplo. E não apenas no coronelismo, mas a prática do clientelismo ajudou e ajuda a compor diversas formas de dominação que a política brasileira conheceu, como no mandonismo, patrimonialismo e populismo (LENARDÃO, 2004). Assim, pode-se afirmar que o clientelismo está presente no Brasil desde o período colonial. Identifica-se como parte de suas práticas:

(...) o uso do favor como moeda de troca nas relações políticas; a instalação do controle político através do mecanismo da cooptação; a negação às classes populares do seu direito à participação política direta e de maneira autônoma; o uso privado dos recursos públicos e dos aparelhos estatais (grifo nosso) (LENARDÃO, 2004).

No entanto, é importante frisar que a prática clientelista não é típica e exclusivamente brasileira, presente também em outras sociedades, e não simboliza a totalidade da nossa organização política (AVELINO FILHO, 1994 apud LENARDÃO, 2004).

Não há na academia brasileira e internacional um consenso acerca do conceito de clientelismo, apesar de haver a ideia geral de “troca de favores”, derivadas das condições sociais de dependência, entre a maioria dos teóricos. Alguns baseiam seu conceito em torno do voto, outros relacionam com a ideia de proteção ou, ainda, com a prática corporativista, cada qual com sua importante contribuição. No intuito de não esgotar a discussão sobre o tema, propomos uma reflexão acerca da versatilidade do clientelismo ao longo do tempo, já que podemos afirmar que o objeto de troca ou interesse mudou-se, conforme cada época. No coronelismo, por exemplo, foi objeto do clientelismo o voto popular e a distribuição de competências e cargos públicos.

No entanto, com a complexidade da sociedade contemporânea, o fenômeno clientelista faz parte do sistema político e econômico como um todo, dentro de uma lógica de exploração e dominação das classes populares, não mais preso à realidade local, sendo que seu objeto de interesse está muito além do controle do voto. A permuta de favores entre governantes e empresários, como por exemplo no financiamento (oficial ou ilegal) de campanha, em troca de determinados posicionamentos daquele candidato após sua tomada de posse, faz com que os projetos e reformas aprovados sejam voltados para interesses econômicos da classe empresária que investiu no candidato, e não populares. Outro exemplo claro é o *lobby* exercido por grupos de interesse, que atuam no seio político para que seus interesses sejam aqueles que se ressaltem. Entretanto, essa atuação pode causar resultados positivos ou negativos no que tange o interesse popular, variando de acordo com o grupo de interesse que buscou determinado resultado.

De qualquer forma, vemos que a democracia brasileira, ou pelo menos a pretensa democracia brasileira, está presa em meio aos conchavos políticos. O coronelismo, que outrora prejudicou e até impediu o exercício da cidadania, desconfigurando a recém implementada democracia brasileira, chegou ao fim, mas o que ainda permanece viva é a prática clientelista na política, deturpando a cidadania, corroendo o poder popular e desmotivando sistematicamente a participação na vida pública, provocando, portanto, uma crise de representação, já que a população deixa de se fazer presente e representada. Jacques Rancière, em seu livro *Ódio à Democracia*, salienta que não vivemos em uma democracia, mas, sim, em Estados de Direito oligárquicos, em que o poder das oligarquias

é limitado pelo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais (RANCIÈRE, 2014). Assim,

A democracia não é nem a forma de governo que permite à oligarquia reinar em nome do povo, nem a forma de sociedade regulada pelo poder da mercadoria. Ela é a ação que arranca continuamente dos governos oligárquicos o monopólio da vida pública e da riqueza a onipotência sobre a vida. (RANCIÈRE, 2014).

No entanto, devido à supremacia dos interesses particulares dos grupos hegemônicos, o que constantemente ocorre é a inversão de valores: a soberania popular, amplamente capaz de limitar as oligarquias, não ocorre de fato, e os espaços de participação conquistados podem ser transformados em uma ferramenta para a falsa legitimação, enquanto as próprias oligarquias impõem barreiras ao exercício da atuação política da população. Nesse sentido, a democracia, que se propõe como sistema político essencialmente construído sob a premissa de participação popular, é apropriada por pequenos grupos que deturpam sua função a fim de aumentarem seu próprio poder.

A cidadania só é possível em um espaço público efetivamente realizado, e não dominado pelo poderio privado, girando em torno da cultura do cliente, que é essencialmente privada, mesmo que ocorra no espaço público (LENARDÃO, 2004).

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: FALHAS, PROMESSAS, AVANÇOS E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Antes de darmos continuidade à temática da crise de representação na democracia brasileira, achamos pertinente conceituar algumas concepções que estão intrinsecamente conectadas com o assunto. Um destes conceitos, considerados determinantes para explicar o cenário de crise em que vivemos, é o de oligarquia, que como não podia deixar de ser, encontra ligação direta com os conceitos já explanados de coronelismo e clientelismo. Esta acepção tem diversos significados e usos, mas todos convergem para um único sentido: “oligarquia como um grupo minoritário dotado de grande poder dentro de organizações, principalmente (mas não só) as de caráter representativo, ou o seu governo.”

(COUTO, 2012). Complementar a isso, como posiciona Michels, toda organização tem uma forte tendência a se tornar oligárquica, uma vez que com o poder concentrado em poucos, a forma aristocrática de liderar toma corpo mais facilmente:

A organização implica a tendência à oligarquia. Em toda organização, seja um partido político, seja um sindicato profissional, seja qualquer outra associação do tipo, a tendência aristocrática manifesta-se muito claramente. O mecanismo da organização, enquanto confere solidez a uma estrutura, induz sérias mudanças na massa organizada, invertendo completamente a posição respectiva dos líderes e dos liderados. Como resultado da organização, cada partido ou sindicato profissional torna-se dividido em uma minoria de dirigentes e uma maioria de dirigidos. (MICHELS, 2001 apud COUTO, 2012).

Ora, tendo como base nossa sociedade como uma espécie de organização, é simples perceber que a partir do conceito supra apresentado, vivemos em uma sociedade oligárquica e, por consequência, pouco representativa, uma vez que será caracterizada por uma minoria de dirigentes e líderes ditando regras e normas para a maioria dos dirigidos e liderados, fazendo com que a maioria se adeque às inclinações da minoria, e não ao contrário. Rancière, filósofo francês e ferrenho crítico do modelo de democracia vigente, sustenta um pensamento consonante, ao defender que o escândalo da democracia representativa consiste em não conseguir legitimar as ações dos governantes, uma vez que não há um posicionamento uno da comunidade. Assim, a palavra democracia é usada para sustentar os governos, governos esses que sempre foram oligárquicos (RANCIÈRE, 2014 apud GAVIÃO, 2014; RANCIÈRE, 2014):

As sociedades, tanto no presente quanto no passado, são organizadas pelo jogo das oligarquias. E não existe governo democrático propriamente dito. Os governos se exercem sempre da minoria sobre a maioria. Portanto, o “poder do povo” é necessariamente heterotópico à sociedade não igualitária, assim como ao governo oligárquico. Ele é o que desvia o governo dele mesmo, desviando a sociedade dela mesma. Portanto, é igualmente o que separa o exercício do governo da representação da sociedade (RANCIÈRE, 2014).

Assim, pode-se visualizar um grande problema da nossa democracia representativa: os cidadãos, enquanto supostos sujeitos ativos do processo democrático, passam a ser apenas reprodutores de valores que não são nem mesmo próprios. De acordo com Bobbio, uma das soluções para este problema, e também uma das promessas não cumpridas da democracia moderna, seria a chamada “educação para a cidadania”:

A sexta promessa não cumprida diz respeito à educação para a cidadania. Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinha chamado de *activae civitatis* [Em latim no original: cidadania ativa, direitos do cidadão]. (BOBBIO, 1984).

Embora a “educação para a cidadania” seja de suma importância não só para o desenvolvimento da democracia, mas também para a construção da cidadania como um todo, ela ainda não é amplamente adotada e difundida por conta da conveniência: para os governantes e os grupos oligárquicos detentores do poder é melhor que a sociedade liderada seja, de forma geral, menos crítica, a fim de que seja mais fácil a implementação de medidas controversas ao bem comum. Além disso, a manutenção do *status quo* beneficia os grupos poderosos, que podem perpetuar seu legado político por mais tempo. Outra prática sustentada por esses grupos é denunciada por Rancière, na qual o governo teria a tendência de estreitar a esfera pública em favor da esfera privada, o que resulta na exclusão política, na privação da cidadania e na despolitização da população (RANCIÈRE, 2014 apud GAVIÃO, 2014). Assim, proporciona-se uma dupla dominação oligárquica, como explicita o seguinte trecho: “Ampliar a esfera pública não significa, (...) exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e na Sociedade” (RANCIÈRE, 2014).

Consta destacar que a ampliação da esfera pública significou historicamente a ampliação de direitos a uma faixa de pessoas que eram empurradas para a esfera privada, como por exemplo as mulheres, que foram excluídas da cidadania em nome da divisão do público e do privado, pois se presumia que esse gênero pertencia à vida doméstica, e, portanto, à esfera privada. Além disso, significou também a luta contra a lógica natural do sistema eleitoral “que transforma a representação em representação dos interesses dominantes e a eleição em dispositivo destinado ao consentimento” (RANCIÈRE, 2014). Dessa forma, o movimento democrático é entendido como um movimento para estender a igualdade e reafirmar a esfera pública que é incessantemente privatizada; é a constante reconfiguração do público e privado, do universal e particular (RANCIÈRE, 2014).

No entanto, é preciso reconhecer que no Brasil, em seu recente processo de (re) democratização, diversos espaços de participação foram criados com vistas a aumentar e

a otimizar a escuta das demandas da sociedade. Vindo de um contexto repressor e opressor, ou seja, da ditadura militar de 1964, a criação dessas instâncias foi de extrema relevância, pois mostra à sociedade que ela pode participar ativamente de todos os processos que a concerne. Ainda assim, a formação destes lugares de fala não pode ser feita a esmo, é necessário que se pense na qualidade da formatação dos espaços, a fim de que a sociedade se sinta, de fato, agente do processo: “O cenário pós-88 é marcado por uma ampla gama de esferas públicas possíveis em que a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não somente representados, mas também fundamentalmente re/modelados.” (ALVAREZ, DAGNINO, ESCOBAR, 2000 apud ALMEIDA, 2014).

E, ainda: “a representação não deve ser medida pela quantidade de cidadãos que são capazes de participar nesses fóruns, mas pela natureza e qualidade da representação democrática obtida no processo participativo.” (WARREN, 2006 apud ALMEIDA, 2014).

Assim, além do planejamento na formação dos espaços de participação, é preciso ter cuidado ao se pensar quais grupos serão mais atingidos por aquela esfera participativa, pois, na maioria das vezes, aqueles que têm mais acesso aos espaços já são influentes tanto política quanto economicamente, representando grupos minoritários que nem sempre defendem os interesses comuns e gerais da sociedade, em algumas situações indo contra esses interesses. Dessa forma, voltamos à questão inicial deste tópico, em que abordamos a crise de representação: como considerar legítima uma democracia representativa que não representa os interesses coletivos, tampouco ouve, ou atende, às demandas da sociedade?

Diante do exposto, podemos, então, elucidar algumas questões do porquê vivemos uma crise de representação. Bobbio, em sua obra *O Futuro da Democracia*, traz algumas causas do porquê a democracia não floresceu da maneira esperada: uma delas é o fato de os representantes não esperarem que a sociedade deixasse de ser monística, com centralidade nos indivíduos, e se tornasse pluralista, com grupos organizados em prol e em torno de um interesse. Dessa forma, considerariam difícil traduzir todos os anseios de maneira harmônica e equilibrada, correndo o risco de prevalecer um interesse sobre outro. No entanto, é preciso refletir acerca da “escolha” de favorecimento que, na maioria dos casos, não é feita de modo randômico.

Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística) [...]. (BOBBIO, 1984).

Nesse sentido, para que todas as cidadãs e cidadãos sintam-se amplamente representados, é necessário que o Estado garanta, efetivamente, a participação de diversos grupos nas principais instâncias de poder. Nos processos eleitorais, é preciso dar visibilidade aos grupos que, apesar de configurarem maioria numérica, são minorias sociais, uma vez que sofrem exclusões constantemente. O Congresso Brasileiro (Câmara dos Deputados e Senado Federal), por exemplo, conta apenas com 63 mulheres para representar, teoricamente, 97.348.809 pessoas (IBGE, 2010), ou seja, 10% do Congresso precisa representar, ao menos na questão de gênero, mais de 50% da população brasileira; e, dessas 63 mulheres, apenas duas são negras. Pode-se dizer que isso ocorre devido à força das oligarquias políticas e à falta de incentivo político que os cidadãos recebem para firmarem candidaturas, além de ser conveniente para os grupos poderosos, configurados pela maioria social, manter as minorias silenciadas e sem representação, de forma a não perderem privilégios.

Outro ponto que achamos pertinente destacar da obra de Bobbio é a diferenciação entre representante fiduciário e representante delegado. Bobbio pontua que, no primeiro caso: “[...] tem o poder de agir com uma certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses”; já no caso de delegado: “[...] é pura e simplesmente um porta-voz, um núncio, um legado, um embaixador, de seus representados, e, portanto, o seu mandato é extremamente limitado e revogável”. A partir desta distinção, consideramos que a melhor forma de o sistema representativo funcionar seria se os representantes agissem como delegados, pois, assim, a sociedade teria suas demandas pautadas em instâncias de poder decisórias.

No Brasil, destacamos a particularidade dos conselhos de políticas públicas, que têm por finalidade conciliar a participação da Sociedade Civil e do Poder Público na proposição e implementação de políticas públicas de temas variados. Além disso,

funcionam como um meio de aproximação da Sociedade Civil aos espaços de poder decisórios, uma vez que, pelo menos em tese, os conselhos possibilitam maior participação social.

No contexto da gestão pública participativa, o papel dos conselhos gestores, como instrumentos dialógicos de controle popular da Administração Pública, é permitir aos cidadãos a sua integração na co-gestão administrativa, possibilitando que os membros desses conselhos contribuam na elaboração de políticas públicas, na efetivação da construção de um Estado Democrático de Direito. (DUARTE, 2008).

Os conselhos de políticas públicas são importantes, pois representam uma parte do suposto sucesso da soberania popular, uma vez que são baseados no princípio da participação popular, ou seja, no equilíbrio e diálogo entre cidadãos e Poder Público. Como salienta Duarte: “As diferentes figuras de participação da população são destinadas a restringir a oligarquia de deputados, governo e grupos de interesses, e dificultar sua dominação por meio de uma democracia de controle e decisão”.

Contudo, é preciso atentarmos para o fato de que, algumas vezes, os conselhos podem não ter o caráter tão representativo e participativo como deveriam ter. Duarte, em sua obra, enfatiza que a criação dos conselhos “depende de leis ordinárias federais, estaduais e municipais”; ora, não é difícil perceber que, sendo assim, a implementação dos conselhos depende da boa vontade política do gestor que está no poder em determinado momento. Além disso, como não existe um modelo previamente definido de como devem ser criados, alguns desses mecanismos de participação podem passar por ingerências estatais, na medida em que os membros representantes da sociedade civil são designados pelo Poder Executivo. Portanto, os conselhos são, sem sombra de dúvidas, um avanço para a consolidação não só da democracia representativa, mas também do Estado Democrático de Direito no Brasil; entretanto, é necessário tomar cuidado com qual forma de conselho pretende-se implementar para que não haja retrocessos na participação social brasileira.

Por fim, no que concerne a subjetividade popular em relação à política, Bobbio, apesar de não ter um posicionamento mais crítico acerca da apatia política e o aumento da abstenção do voto, defende que os governos democráticos devem manter o caráter público, ou seja, as decisões e os atos dos governantes devem ser conhecidos pelo povo, pois, se assim não ocorrer, não há como o povo, uma vez soberano, controlar o governo, e, portanto,

não há caráter representativo neste sistema (BOBBIO, 1986). Dessa forma, defendemos que, para além de dar ao sistema político brasileiro um caráter realmente representativo, a transparência também é capaz de estimular a participação, uma vez que aproxima os eleitores de seus governantes, e, por outro lado, a ausência de transparência é apontada como um dos fatores que causam a apatia, visto que gera uma relação de desconfiança entre o representante e o representado. No período eleitoral, os eleitores, diante de cenários pouco favoráveis à publicização de informações, veem-se em um limbo no qual preferem à apatia em detrimento da escolha do desconhecido. E, após as eleições, o comportamento apático perdura: não há mobilização para acompanhar o trabalho executado pelo representante escolhido.

A transparência, aqui, deve ser compreendida como a disponibilidade de dados e plataformas capazes de informar toda a atuação do parlamentar, no que tange suas obrigações públicas e políticas, e da administração pública - direta e indireta - ou seja, posicionamentos frente às matérias legislativas e suas respectivas tramitações, prestações de contas, assiduidade dos governantes, financiamento eleitoral, além de ferramentas que permitam a manifestação direta da opinião pública e de questionamento, sugestões e reclamações, entre outras. Assim, deve-se reconhecer que com a ampliação das tecnologias virtuais de comunicação e com a aprovação de leis, especialmente a Lei Nº 12.527, de 2011 - conhecida como Lei de Acesso à Informação - muito já avançou, no entanto, percebe-se que uma grande parcela da sociedade, formada pelas classes mais pobres, foram pouco atingidas. Portanto, faz-se necessário uma releitura dessas plataformas e ferramentas para que as mesmas possam alcançar com maior eficácia essas classes, que justamente, requerem mais representatividade já que são as mais afetadas pela crise de representação. Em suma, a transparência bem promovida fomenta o controle social, alavancando a participação popular e gerando avanços na relação entre governante e eleitor.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acreditamos que o incremento de instâncias de participação popular na política,

como consultas e audiências públicas, conselhos consultivos e deliberativos, apesar de serem instrumentos importantes, que estão se consolidando dentro de uma gestão mais participativa e democrática, ainda são insuficientes para sanar a crise de representatividade corrente na organização política brasileira. E o são por pelo menos dois motivos: ainda não conseguem alcançar os setores mais carentes da sociedade e trazê-los para a discussão, ou seja, esses setores ainda permanecem sem voz; e, essas instâncias de participação, ainda que bastante usadas em alguns estados da federação, como em Minas Gerais, não atingem um potencial vinculativo de suas decisões, sendo que o resultado final continua sob o poderio da classe política, que como já explanado, está sob enorme influência econômico-oligárquica.

Sendo assim, por se encontrarem imersas no sistema político brasileiro, as instâncias de participação popular ainda não atingiram plenamente sua capacidade de inclusão da sociedade civil nas ações do Poder Público, por refletirem comportamentos escusos do poder estatal. Os conselhos de políticas públicas, por exemplo, são formados, na maioria dos casos, por integrantes designados pelo próprio Estado, o que coloca em xeque a legitimidade das decisões tomadas pelos conselheiros.

Ademais, defendemos que, assim como pontua Rancière, a democracia é tanto melhor conforme a diminuição das desigualdades econômicas, visto que a disparidade econômica entre as classes só pode resultar, como resulta, na formação de oligarquias políticas fortalecidas. Em seguida, essas mesmas oligarquias conseguem colocar em pauta políticas econômicas que tendem a favorecê-las, bem como a sistemas antidemocráticos, apresentando, assim, um ciclo perigoso. Assim,

a desigualdade propicia formas de dominação social e política, em que uma pequena parcela da sociedade subjuga o restante, por meio do controle da máquina pública e do sistema jurídico, garantindo para si uma posição sempre dominante na economia; (...) a desigualdade perturba a equidade dos procedimentos e a igualdade equitativa de oportunidades tanto na política, quanto na economia, impedindo um acesso (...) à vida política; a desigualdade afeta o status fundamental da sociedade política, a saber, a cidadania, uma vez que a condição de cidadãos iguais (i.e., que se reconhecem, se relacionam e veem uns aos outros como iguais) tem importância em si mesma no mais alto grau, sendo um dos aspectos mais fundamentais para que uma sociedade política possa ser concebida como um sistema equitativo de cooperação social entre pessoas livres e iguais ao longo do tempo. (...) a desigualdade econômica prejudica a imparcialidade das instituições políticas.

(RAWLS, 2001 apud BATISTA JÚNIOR; OLIVEIRA e MAGALHÃES, 2015; e SCANLON, 2014 apud BATISTA JÚNIOR, OLIVEIRA e MAGALHÃES, 2015).

Portanto, mesmo com as instâncias de participação, precisamos buscar mais igualdade, não apenas material, mas tudo o que concerne às medidas de bem-estar, tal como as políticas públicas inclusivas e participativas. Só assim poderemos vislumbrar um sistema mais democrático - que vise diminuir progressivamente a desigualdade- em detrimento do poder das oligarquias.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas v. 20, n. 1, p. 96-117, abr. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v20n1/v20n1a05.pdf>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

_____. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 50, p. 175-199, jun. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000200011. Acesso em: 20 de julho de 2017.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. Liberalismo, Desigualdade e Direito Tributário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 110, n.110, p. 217-272, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2015v110p217>. Acesso em: 11 de agosto de 2017.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de

Marco Aurélio Nogueira. 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Original de 1984).

CÂMARA DOS DEPUTADOS do Brasil. Consulta ao número de representantes mulheres no Congresso Nacional. 55ª Legislatura. Disponível em: http://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/Acervo/CELEG/Carometro/carometro_legislatura55.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2017.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003>. Acesso em: 15 de julho de 2017.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Oligarquia e processos de oligarquização: o aporte de Michels à análise política contemporânea. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 47-62, nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782012000400004&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 21 de julho de 2017.

DUARTE, Clarissa Cunha Cardoso. O papel dos conselhos gestores na efetivação das políticas públicas brasileiras. Revista Brasileira de Direito Municipal, Belo Horizonte, ano 9, n. 30, out./dez. 2008.

GAVIÃO, Leandro. Jacques Rancière. O ódio à democracia. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83092015000200497 >. Acesso em: 15 de julho de 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Consulta ao número de mulheres brasileiras. Censo 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.

LENARDÃO, Elsio. Gênese do clientelismo na organização política brasileira. Revista Lutas

Sociais, n. 11/12 (2004); PUC-SP.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. O Município e o Regime Representativo no Brasil. 7ª edição. São Paulo, 2012, Companhia das Letras. (Original de 1948).

RANCIÈRE, Jacques. O ódio à democracia. Tradução de Mariana Echalar, 1ª Edição, São Paulo, Boitempo Editorial, 2014.

SENADO FEDERAL do Brasil. Consulta ao número de representantes mulheres no Congresso Nacional. 55ª Legislatura. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>>. Acesso em: 15 de julho de 2017.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

ALVES, Larissa Moreira Ribeiro; MENCHER, Yasmin. Crise de representatividade brasileira: influência da hegemonia de grupos e democracia representativa.
Data de submissão: 22/08/2017 | Data de aprovação: 05/11/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

ALVES, Larissa Moreira Ribeiro; MENCHER, Yasmin. Crise de representatividade brasileira: influência da hegemonia de grupos e democracia representativa. In: Revive - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 296-312, jan./jul. 2018.

O APARENTE PARADOXO DEMOCRÁTICO: REFLEXÕES ENTRE A LUCIDEZ E A CEGUEIRA DO ÓDIO À DEMOCRACIA.
THE SEEING DEMOCRATIC PARADOX: REFLECTIONS BETWEEN LUCIDITY AND BLINDNESS IN THE HATE TOWARDS DEMOCRACY

Ana Martina Baron Engerroff ¹ ; Luana Do Rocio Taborda ²

RESUMO: Neste artigo propomo-nos discutir a polissemia da democracia, uma vez que a expressão tem sido utilizada indiscriminadamente para justificar argumentos e ações que, a princípio, não seriam do cerne democrático. Tomando como mote o “Ensaio sobre a Lucidez” de José Saramago (2005), levantamos a questão do aparente paradoxo da democracia: bradada como o símbolo de soberania popular, esta soberania está longe de ser efetivada, servindo-se do regime político para poucos. A partir da apresentação da obra literária, é possível, primeiro, apresentar o argumento do paradoxo para, no segundo ponto, iluminar a reflexão demonstrando que este paradoxo é, na verdade, somente aparente, porque o que está em jogo não é a democracia em si, mas é o ódio a ela, conforme apresentado por Jacques Rancière (2014).

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Ensaio sobre a lucidez. Ódio à democracia.

ABSTRACT: In this article we propose to discuss the polysemy of democracy, since the expression has been used indiscriminately to justify arguments and actions that, at first, would not be of the democratic core. Taking the "Essay on Lucidity" by José Saramago (2005) as a motto, we raise the question of the apparent paradox of democracy: blasted as the symbol of popular sovereignty, this sovereignty is far from being effective, using the political regime as a government for the few. From the presentation of the literary work, it is possible first to present the argument of the paradox in order to illuminate the reflection so, in the second point, showing that this paradox is in fact only apparent, because what is

¹ Mestranda em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina– Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Licenciada em Ciências Sociais pela mesma universidade. Graduada em Direito pela Faculdade Estácio de Sá de Santa Catarina. Bolsista CAPES. Contato: anamaron@hotmail.com. <http://orcid.org/0000-0002-3957-0428>.

² Mestranda em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduada e licenciada em Ciências Sociais pela mesma universidade.- Bolsista CAPES. Contato: luanadorocio@gmail.com. <http://orcid.org/0000-0002-1712-1963>.

at stake is not democracy as it is, but the hatred of it, as presented by Jacques Rancière (2014).

KEYWORDS: Democracy. Lucidity Essay. Hatred of democracy.

INTRODUÇÃO.

O conceito de democracia é reivindicado por diversos grupos, em diferentes contextos e em diferentes momentos históricos. Em um rápido retrospecto dos últimos anos no Brasil - com manifestações contra e pró *impeachment*, crise política, eleições municipais –, a democracia é mobilizada como legitimadora das reivindicações, ainda que estas tenham por vezes antagônicos propósitos ou fundamentos.

Milhares de pessoas saíram às ruas em favor do *impeachment*, vestindo as cores verde e amarelo e com diversas pautas (fora PT e Dilma, intervenção militar, combate à corrupção, dentre outras), manifestações estas entendidas por alguns como o *dia da democracia* e com o governo de Dilma Rousseff considerando-as legítimas, demonstrativas de um saudável regime democrático que vive o país. Protestos contra o *impeachment* da então presidenta bradavam a existência de um golpe e a legitimidade de suas manifestações para deter a ameaça à democracia e em prol do Estado democrático de direito. Na votação na Câmara Federal e no Senado acerca da continuidade do *impeachment*, a democracia também foi por vezes utilizada como legitimação dos votos, tanto dos a favor, quanto daqueles contrários³.

Partindo destas primeiras reflexões que circundam o debate público, ressalta-se, sobretudo, que democracia é um conceito em disputa, como afirmado por Miguel (2016). Para ele, em um breve resumo destas disputas, à esquerda costuma-se exigir um regime democrático em que se conceda maior autoridade efetiva às pessoas comuns, com maior igualdade política e das condições materiais de vida (para que inclusive haja possibilidade de ação política efetiva). Para a esquerda, nos termos de Miguel, não haveria democracia

³ Como pode se ver, exemplificando, das falas do senador Paulo Paim (PT-RS) de que “A democracia brasileira está sendo atacada por uma enorme conspiração” (in G1, 2016a), e do deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) “Fiscalizar e controlar o orçamento público é um patrimônio da humanidade nas democracias. O PT quebrou esse princípio, por isso o crime de responsabilidade.” (in G1, 2016b).

efetiva se as hierarquias não forem desafiadas, questionando, portanto, a democracia que vigora na maior parte do mundo, adjetivando-a como “limitada, restrita, formal”. No pensamento mais conservador, por sua vez, os limites da democracia seriam inevitáveis ou mesmo necessários, sendo ela antes “um procedimento de legitimação da autoridade política, por meio do voto popular” (MIGUEL, 2016). Sob esta ótica, a democracia exigiria, no mínimo, o consentimento dos governados pelo povo, dado por meio do voto⁴.

O voto, portanto, parece ocupar lugar sagrado como condição legitimadora e operacionalizadora da democracia, nos moldes colocados acima. Ao nos voltarmos para os resultados das eleições municipais ocorridas em 2016, a preocupação exarada por analistas circundou o aumento do número de votos brancos e nulos em muitas cidades, fazendo com que em lugares como Rio de Janeiro e São Paulo o percentual de eleitores que votaram no vencedor representasse não a vontade da maioria, mas sim uma minoria no universo do corpo eleitoral⁵. A crise de legitimidade da democracia estaria instaurada, como alardeava o colunista? De outro lado, após o resultado das eleições presidenciais de 2014, discursos imputavam o desfecho eleitoral à ignorância de parte do eleitorado, tendo o mesmo ocorrido com análises realizadas após o resultado das eleições municipais de 2016⁶, o que denota que a vontade da maioria pode, em nome daquilo que chamam democracia, ser relativizada.

A questão não seria, então, reduzir a noção de democracia à vontade da maioria sobre a minoria, em uma perversão da maioria, como questiona Platão (2005, p. 185), ou do medo da tirania da maioria (TOCQUEVILLE, 2005), mas sim discutir o que se entende por democracia, compreendendo a expressão por seu uso polissêmico. É lembrar, de acordo com Silva et. al. (2013), que estas contradições em torno da expressão são resultados do contexto experimentado em meados do século XX, emergindo o interesse positivo pela democracia, fazendo com que esta guardasse a partir daí uma aceitação

⁴ Vale esclarecer que neste texto Miguel (2016) apresenta o argumento de que as eleições não podem servir sozinhas como um medidor da democracia, porque elas, por si só, deslegitimam outras formas de participação política e estão longe de ser um processo neutro e idôneo.

⁵ Como analisado por Freitas (2016).

⁶ Especificamente acerca das eleições municipais de 2016, a Carta Capital lançou edição nº 926, de novembro de 2016, com a capa intitulada “Pobre povo brasileiro - as eleições municipais provam sua incapacidade de agir politicamente e entender que os golpistas o escolhe como vítima. E pobre Brasil...”.

como antes nunca vista. Desta feita, a emergência da democracia no período contemporâneo está marcada por diferentes vertentes teóricas, especialmente pela teoria democrática competitiva, dos quais são representantes o modelo elitista de Schumpeter (1984), e o modelo pluralista de Dahl (2012), e de outro lado pela teoria democrática popular, com o modelo participacionista de Pateman (1992) e o modelo deliberacionista de Habermas (1995). Em outro caminho, em uma tradição agonista, afasta-se a ideia da busca pelo consenso como intrínseco à democracia, para então compreender a democracia como um espaço de permanente conflito (LACLAU e MOUFFE, 2015). É dizer, como Mouffe (2003), que o modelo democrático deve ser “capaz de apreender a natureza do político”.

Nesta linha, neste artigo propomos a discussão da polissemia da expressão democracia, explorando aspectos contraditórios de seus usos discursivos. Tendo como objeto as obras “Ensaio sobre a Lucidez” de Saramago (2005) e “O ódio à democracia”, de Rancière (2014), buscamos entrelaçar dois pontos centrais do debate suscitado pelos autores: a democracia guarda um aparente paradoxo, transitando entre a ideia de soberania popular e da recusa da mesma, argumentando-se que as suas contradições marcam, enfim, o próprio ódio à democracia e da negação à política. A partir do percurso dos principais de argumentos de cada obra, da literatura ficcional à crítica teórico-filosófica, pode-se trazer novos elementos para iluminar o debate público sobre a democracia e desvelar as suas aparentes contradições.

1 ENSAIO SOBRE A LUCIDEZ E A CONTRADIÇÃO DA DEMOCRACIA.

Na capital de um país imaginário, no pleito eleitoral em um ano qualquer, em um amanhecer com chuva ameaçando o desenrolar das eleições que ocorreriam no dia, o resultado do escrutínio não poderia ser mais surpreendente: os votos válidos não chegavam a 25%, pouquíssimos votos nulos e abstenções, chegando a mais de 75% os votos em branco. Chocados com o resultado, partido de direita, do meio e de esquerda, cogitaram declarar provisoriamente estado de exceção e, por conseguinte, suspender as garantias constitucionais, reelaborando as eleições cuidadosamente, enquanto outros defendiam que a lei deve ser cumprida, doa a quem doer. Aplicando a lei, que previa novas

eleições em caso de catástrofes naturais - embora, no final das contas, a chuva não tenha atrapalhado o comparecimento - “como é lógico e natural numa democracia consolidada” (SARAMAGO, 2005, p. 27), foi anunciada nova eleição para o próximo domingo.

Depois de um lindo dia, a serenidade e o silêncio dos votantes nas ruas e nas seções de voto contrapunha-se ao desassossego dos políticos e da mídia⁷. Para estes, era preferível uma abstenção razoavelmente grande, que traria a “normalidade política” novamente ao país, visto que muitos dos eleitores naturalmente não acreditam na utilidade do voto. Mas o temor havia se concretizado: 83% dos eleitores haviam votado em branco. Para o partido da direita e do centro, 8% cada, o partido da esquerda 1% e abstenções zero. O resultado, anunciado pelo Primeiro Ministro, afirmava que os votos em branco desferiram “um golpe brutal contra a normalidade democrática em que decorria nossa vida pessoal e colectiva” (SARAMAGO, 2005, p. 35), um golpe dado pelos não patrióticos. Ao mesmo tempo, comunicava que a legitimidade do governo não estava posta em causa, havendo a possibilidade de instauração de estado de exceção e aplicação de sanções àqueles que, inconsequentemente, votaram em branco. Se assim os cidadãos agem, o governo está automaticamente autorizado a reprimir, impor a disciplina.

Com o estado de exceção declarado, os membros do governo (ministros vários) discutiam como este estado de sítio seria operado, se com a participação do exército nas ruas, isolamento da cidade, vigilância contínua para descobrir quem é o causador da votação em massa, e assim por diante. Isto porque, para o governo, é neles que reside “o coração da autoridade e do poder democrático, é para que tomemos as decisões que haverão de salvar o país (...)” (SARAMAGO, 2005, p. 41). Objetiva o governo, através da vigilância e censura, descobrir como e por que as pessoas votaram em branco, saber o que causou a epidemia do branco, e fazê-las se arrepender de assim terem agido. Esperava-se que o estado de sítio pudesse

reconduzir os cidadãos à normalidade democrática, ao uso equilibrado, sensato, de uma lei eleitoral que, por imprudente desatenção dos legisladores, deixou as portas abertas àquilo a que, sem temor ao paradoxo, seria lícito classificar com um

⁷ A grande mídia, que comanda quase todos os jornais, não é deixada de lado por Saramago. Embora não nos atenhamos à influência da mídia e como se produz informação, não ignoramos a importância destes aspectos na política e nos processos eleitorais. A este respeito, consultar o dossiê *Mídia e Política*, organizado por Luís Felipe Miguel (2004).

Saramago (2005), assim, apresenta um retrato do absurdo, da visão aparentemente sem sentido do governo e do contraditório das suas ações. Se o povo não revela seu voto, logo, são mentirosos; se votam em branco, são delinquentes, anarquistas; se assim votam é porque são incapazes de saber o que é melhor para o país, são ignorantes e manipulados; se muitos votam, foge-se da normalidade, há um vírus brancoso⁸ que deve ser erradicado. Mas, afinal, o inimigo de estado está na própria capital, são os próprios habitantes (SARAMAGO, 2005, p. 61), que usam de seus direitos abusivamente. Ou seja, a democracia é boa, se bem dosada, como um bom remédio.

Em relação aos cidadãos, embora não saibamos o que pensavam exatamente ao votar em branco, há a sugestão de que, com o resultado, não se oporiam a um governo de todos os partidos, temendo um governo de exceção. De todo modo, mesmo abaixo de inquirição, as pessoas nada informavam de útil ao governo, afirmando, todavia, que, se votaram em branco, a lei assim os autorizava, era de seu direito. Os cidadãos, mesmo impedidos de deixar a cidade (sob ameaça das armas), tendo a sua liberdade cerceada pelo estado de sítio, não recuaram, pois “a firmeza moral da população não parecia inclinada a rebaixar-se nem a renunciar àquilo que havia considerado justo e que expressara no voto, o simples direito a não seguir nenhuma opinião consensualmente estabelecida” (SARAMAGO, 2005, p. 70).

Mesmo após a decisão do governo de deixar a cidade, retirando toda a administração da capital, levando consigo suas famílias, partidários e toda a força policial (no intuito de demonstrar que o povo não merece o governo que tem, de causar o caos, deixar a cidade e os cidadãos à própria sorte para sentir as funestas consequências das suas escolhas para, enfim, se arrependem), o que se observava na cidade era a ausência absoluta de conflitos entre as pessoas.⁹ Se a atitude do governo visava demonstrar aos

⁸ Saramago (2005) justifica que a palavra brancoso existe, mas fato é que passou a ser utilizada pejorativamente. Impossível não aproximar brancoso da novilingua, de “1984”, de George Orwell, que também estimula o debate sobre o uso e significados das palavras no debate político.

⁹ Podemos tomar esta passagem como alusão ao “Ensaio sobre a Cegueira” (1995), o que nos permite fazer paralelos com o Ensaio de 2005. Na primeira o governo manifestou-se lamentando ter que agir energeticamente no seu dever e direito, mas que, com o fim de proteger a todos, contava com o civismo e

cidadãos que eles não mereciam os cuidados do governo, o resultado não foi como esperado. Em um princípio, uma greve dos caminhões da limpeza foi imposta, o comércio ficou fechado, não se via movimentação. Pouco a pouco, as pessoas saíram às ruas, reabriram as portas das lojas, limpavam por si as ruas. A greve não fazia mais sentido, os uniformes menos, todos voltaram a trabalhar, na normalidade da cidade.

Contra a serenidade da população, há um governo disposto a tudo para “fazer-lhes perceber que um uso sem freio do voto em branco tornaria ingovernável o sistema democrático” (SARAMAGO, 2005, p. 107-108). Com fina ironia, Saramago (2005) descreve um governo que, em termos de percepção democrática, não se diferencia entre direita, centro ou esquerda.¹⁰ Estes grupos estão estupefatos com o resultado das eleições e com a postura da população, pois seria inaceitável a cegueira coletiva com que parecem ter sido dominados. Em nome de trazer o povo à razão, fazê-lo compreender que sem um governo não há como viver, se organizar, autoriza-se o poder de polícia, incitam à guerra, provocam mortes. Mas a culpa, evidente, não pode ser do governo, que em nenhum momento pergunta-se se o resultado das urnas é reflexo das suas próprias ações ou de crise de sua legitimidade:

Mas o que não podereis nunca é dizer que a culpa a têm estes a quem a vontade popular, livremente expressa em sucessivas, pacíficas e leais disputas democráticas, confiou os destinos da nação para que a defendêssemos de todos os perigos internos e externos. Vós, sim, sois os culpados, vós, sim, sois os que ignominiosamente haveis desertado do concerto nacional para seguirdes o caminho torcido da subversão, da indisciplina, do mais perverso e diabólico desafio ao poder legítimo do estado de que há memória em toda a história das nações. Não vos queixeis de nós, queixai-vos antes de vós próprios (...) (SARAMAGO, 2005, p. 95)

Desdobrando-se para não reconhecerem o que realmente os votos em brancos

colaboração da população para que os acometidos pela cegueira branca fossem identificados. O que se apresenta é, então, o confinamento em massa dos cegos-brancos, isolados, desumanizados e violentados em nome da pátria, em nome do pânico da cegueira-branca. No segundo ensaio (2005), pois, vemos a repetição deste isolamento e da sua justificativa, aqui como estratégia que se justifica com fundamentação hobbesiana de que uma cidade sem governo decairia com violências e caos, embora, para desespero da classe governante, tenha resultado em uma atuação cidadã, solidária e engajada da população uns para com os outros.

¹⁰ Embora haja inicialmente a descrição mais estereotipada entre os partidos de direita, centro e esquerda, quando há o resultado eleitoral e o debate entre estes grupos, nenhum deles se opôs firmemente às duras medidas do estado de exceção. Todos os partidos, no final das contas, mobilizam o argumento da democracia contraditoriamente.

implicavam para eles, os governantes ficaram mergulhados no desespero em procurar quem poderia ser responsabilizado pela crise que acometeu o país. E é justamente aí que Saramago inicia sua sobreposição textual de narrativas, evocando acontecimentos e personagens de seu livro anterior, *Ensaio sobre a Cegueira* (1995). O episódio do acometimento geral dos cidadãos da capital imaginária por uma cegueira sem explicações é alocado cronologicamente: aconteceu quatro anos antes, embora todos preferissem dá-la como esquecida. Na parte final do livro, o autor irá recuperar personagens da obra anterior, colocando-os no centro da narrativa.

Ocorre aos ministros, reunidos a procurar uma solução para a crise, uma brilhante ideia: a de relacionar os eventos, justificando que, assim como á quatro anos, novamente a capital sofre as consequências de uma epidemia, já que o impossível nunca vem só, agora na forma de uma cegueira branca, que torna os cidadãos incapazes de perceberem o quão subversivo e antidemocrático é o ato de terem votado em branco. “Diremos que a cegueira desses dias regressou sob uma nova forma, chamaremos a atenção da gente para o paralelo entre a brancura da cegueira de há quatro anos e o voto em branco de agora, a comparação é grosseira e enganosa, sou o primeiro a reconhecê-lo” (SARAMAGO, 2005, p. 175). Mas mesmo sendo enganoso, o que importa é que consigam manipular os pensamentos, levando os indivíduos a se questionarem se não estariam, de fato, cegos novamente.

Se a cegueira de quatro anos atrás era contagiosa, a cegueira branca que acomete a capital novamente o é. E isto se comprova em cada personagem que vai sucumbindo a ela: os Ministros da Justiça e da Cultura, o Presidente da Câmara Municipal e o Comissário de Polícia enviado para investigar e infiltrar provas para comprovar a existência da cegueira branca e de um bode expiatório. O momento de tomada de lucidez por parte do Ministro da Justiça é bastante exemplificativo do contágio, acontecendo no episódio da reunião dos Ministros, em que o voto em branco é colocado como “uma manifestação de cegueira tão destrutiva quanto a outra” (SARAMAGO, 2005, p.172), ao que o Ministro conclama: “ou de lucidez. (...), o voto em branco poderia ser apreciado como uma manifestação de lucidez por parte de quem o usou.” (p. 172) e tomando consciência do que diz, pede demissão.

Porém, a classe dos governantes mantém-se como outrora, acometida por uma cegueira, agora política, ávida por manter poder e privilégios. Vorazes na procura de um bode expiatório, este é encontrado na figura da mulher do médico que, há quatro anos, quando todos estiveram cegos, não cegara. De posse da informação da existência de tal mulher, através de carta enviada aos chefes de Estado, toma forma o plano de incriminá-la diante da opinião pública como a cabeça maldita da tênia, “imortal parasita continuará a reproduzir os seus anéis e a minar as forças da nação” (SARAMAGO, 2005, p.176), até que se lhe corte a cabeça. Assim, a mulher, que, embora tivesse cometido um assassinato em legítima defesa quando da primeira cegueira, possuía como maior crime não ter cegado quando todos eram cegos, pois “o incompreensível pode ser desprezado, mas nunca o será se houver maneira de o usarem como pretexto.” (SARAMAGO, 2005, p. 251-252).

O Comissário enviado a encontrar (ou seja, implantar) provas de que a mulher era agora a cabeça da organização criminosa responsável por uma *hipnose coletiva* que resultou na maior crise política do país, ao interrogar a suspeita, decide não tomar parte no plano incriminatório da mulher, e ainda entrega carta com detalhes minuciosos da manobra governamental de manipulação e incriminação a um jornal. A figura do bode expiatório encerra a incapacidade do povo, por si, realizar tal demonstração de lucidez coletiva (ou, simplesmente, de capacidade de decisão), colocando-o no seu lugar de ignorante, sem limites, não merecedores do governo e da democracia que possuem. Rompe com a ideia de um ato coletivo que não possui lideranças, e que é instigado apenas pela desilusão de cada um dos cidadãos da capital.¹¹

A cegueira branca é descrita, pelos governantes, como pior que qualquer sistema totalitário, porque “atinge em cheio o coração dos fundamentos da democracia como nunca qualquer sistema totalitário tinha conseguido fazê-lo antes” (SARAMAGO, 2005, p.187). O autor justifica, porém, que o propósito dos eleitores ao votarem em branco, não

¹¹ O fato do bode expiatório ser uma mulher não passa despercebido: “essa é outra, uma mulher é uma mulher, não se mete nessas coisas, ainda se fosse um homem, vá que não vá, poderia ser, agora uma mulher, pffff, Já veremos como isto acabará” (SARAMAGO, 2005, p.295-296). Falando sobre gênero, Ellen Wood (2003, p. 236-239) atenta para o fato de que, embora seja no capitalismo que as mulheres alcançaram uma emancipação política formal, ao mesmo tempo permanecem as hierarquias na dominação masculina. Neste sentido, percebe-se que as esferas política e econômica são uma relação inseparável.

era de proposição de um novo regime, mas sim de demonstrar insatisfação, propósito este que seria o do próprio do José Saramago com a obra, apontar os problemas estruturais do regime a que chamamos de democracia:

as intenções das pessoas que votaram em branco *não era deitar abaixo o sistema e tomar o poder, que aliás não saberiam que fazer depois com ele, que se votaram como votaram era porque estavam desiludidos e não encontravam outra maneira de que se percebesse de uma vez até onde a desilusão chegava, que poderiam ter feito uma revolução, mas iria morrer muita gente, e isso não queriam, que toda a sua vida, pacientemente, tinham ido levar os seus votos as urnas e os resultados estavam as vistas. Isto não é democracia nem é nada, senhor presidente da câmara* (SARAMAGO, 2005, p. 101, itálico nosso).

O voto em branco e as consequências de uma votação maciça nesta categoria demarcam um contrassenso. Seriam mais aceitáveis os mesmos índices de abstenção, porque demonstraria o desinteresse dos cidadãos pela política, mas o agora alto comparecimento eleitoral aliado à recusa pelo uso *prudente* de se escolher entre os partidos e candidatos, é muito mais perigoso. Saramago explora, assim, uma possibilidade não refletiva das opções eleitorais: o direito constitucional de se votar em branco, ao mesmo tempo em que o princípio implícito da necessidade de se escolher, entre as opções dadas, segundo os critérios da competição eleitoral. A citação a seguir resume o perigo mortal que a democracia sofreria em caso da escolha subversiva, ou lúcida, pelo voto em branco.

Por acaso não será a senhora a organizadora, a responsável, a chefe do movimento subversivo que veio pôr o sistema democrático numa situação de perigo a que talvez não seja exagerado chamar mortal, Qual movimento subversivo, quereria ela saber, O do voto em branco, Está a dizer-me que *o voto em branco é subversivo*, tornaria ela a perguntar, Se for em quantidades excessivas, sim senhor, E onde é que isso está escrito, na constituição, na lei eleitoral, nos dez mandamentos, no regulamento de trânsito, nos frascos de xarope, insistiria ela, *Escrito, escrito, não está*, mas qualquer pessoa tem de perceber que se trata de uma simples questão de hierarquia de valores e de senso comum, primeiro estão os votos explícitos, depois vêm os brancos, depois os nulos, finalmente as abstenções, está-se mesmo a ver que a democracia ficará em perigo se uma destas categorias secundárias passar à frente da principal, *se os votos estão aí é para que façamos deles um uso prudente* (SARAMAGO, 2005, p.232, grifo nosso).

Assim, o voto, como símbolo da soberania popular, exercida através do poder de

escolher os seus representantes, mostra-se também contraditório e simplista como definição da democracia. Saramago é, então, porta aberta para refletir acerca do aparente paradoxo democrático, que tratamos a seguir.

2 O PARADOXO DEMOCRÁTICO: DO ÓDIO À LUCIDEZ.

Democracia, como apresentada por Saramago (2005), traduz-se, portanto, em uma contradição: ao mesmo tempo em que se estabelece que o poder emana do povo, é ele - por meio do voto - que legitima o governo e sua forma, tem-se em contrapartida a crítica continuada de que o povo não sabe utilizar da democracia, que ela não é empregada com os freios devidos, cabendo ao governo impor a *boa democracia*. Os exemplos colhidos do Brasil, introdutoriamente, se relacionam com esta contradição.

No entanto, o que estas afirmações escondem, na realidade, não é a defesa da democracia, mas sim, como aponta Rancière (2014)¹², o ódio à ela. As reivindicações, acontecimentos e disputas do mundo moderno são imputados à democracia, como o reino dos desejos ilimitados dos indivíduos na sociedade de massa, guardando-se uma conotação negativa à expressão. Este ódio não é atual, existindo desde a sua origem e a violência decorrente dele também continua presente (seja no âmbito da ficção ou no real).

O ódio à democracia nasce e é continuado por aqueles que não querem que outros, senão os seus privilegiados, se mantenham no poder. Das críticas à democracia que a história apresenta, duas são destacadas por Rancière (2014, p. 08-09) que, de sua forma, convergem na expectativa sobre o modelo: a dos legisladores aristocratas e doutos, que viam a democracia como um fato incontornável (e não desejada necessariamente), mantendo-se proteções conflitantes à ela – como o direito à propriedade e a ideia de meritocracia; e, de outro, àqueles que lutam por uma democracia “real”, onde haja de fato liberdade e igualdade.

No entanto, o que o autor aponta é que o novo ódio à democracia não segue estes

¹² Embora utilizemos a edição brasileira editada em 2014, o livro de Rancière foi originalmente publicado em 2005 na França, em um contexto de fortes revoltas populares e ascensão do discurso republicano criticado pelo autor, o que não exclui as possibilidades de aproximação realizadas neste trabalho.

modelos, mas sim que os Estados que hoje que se auto intitulam democráticos reclamam que ela é real demais, “é do povo e de seus costumes que eles se queixam, não das instituições de seu poder” (RANCIÈRE, 2014, p. 10). Melhor aproximação com Saramago (2005) não precisa ser feita: não há, nesta perspectiva, a discussão da legitimidade do governo ou de suas instituições, vez que a culpa, como estabelecido por Saramago, é do povo. A democracia, como traduzida por Rancière (2014), não é uma forma de governo corrompido, mas sim é a crise da civilização que afeta a sociedade que, por sua vez, como uma epidemia da cegueira, corrompe o governo democrático.

Este é o contrassenso apresentado: o governo democrático é ruim quando se deixa corromper pela sociedade democrática que quer que todos sejam iguais e as diferenças respeitadas, ao mesmo tempo em que se aplaude uma imposição de modelo de democracia para todo o mundo, de certos valores civilizatórios, que devem ser impostos à força. Assim, “só existe uma democracia boa, a que reprime a catástrofe da civilização democrática” (RANCIÈRE, 2014, p. 11).

Se a democracia pode ser entendida como o governo do povo por ele mesmo, como seria possível conceber que a democracia pode ser imposta, como um marco civilizatório? Ora, se democracia é liberdade (de imprensa, de eleições, etc), ela também seria a liberdade de errar. Mas não é o que comumente se observa, vez que se rejeita, paradoxalmente, a desordem típica de um regime democrático mais real. Por isso, a crise da democracia é imputada às reivindicações de grupos, que pressionam governos (com possível diminuição da autoridade estatal), tornando os indivíduos rebeldes à disciplina e aos sacrifícios exigidos ao interesse comum. A boa democracia, na ótica burguesa, é aquela que controla os dois adversários (governo autoritário e a própria vida democrática, tanto de grupos quanto do excesso de individualismo), é “uma forma de governo e de vida social capaz de controlar o duplo excesso de atividade coletiva ou de retração individual inerente à vida democrática” (RANCIÈRE, 2014, p. 17).

É como se enuncia o paradoxo da democracia: “como forma de vida política e social, é o reino do excesso” (RANCIÈRE, 2014, p. 17). Sendo o excesso o mal da democracia, cabe ao governo democrático reprimi-lo. Daí reside também a legitimidade do governo, porque, como pressuposto, uma democracia é por si ingovernável. Isto

também consiste, no final das contas, na dupla negação da própria democracia, aproximando o governo de Estados totalitários e no abafamento da política na vida social, dando-se ênfase ao indivíduo. No debate acerca da democracia, este indivíduo é àquele identificado ora como burguês (da igualdade e liberdade para poucos donde derivam os direitos humanos), ora visto como o consumidor de massa, cujas escolhas políticas e eleitorais são fruto de sua postura narcisista. Ainda que se possa argumentar que este seria o fim da política ou pautar um resgate de uma pura política, desimpedidas dos gostos individualistas, Rancière (2014) conclui que, em todos os casos, a democracia é reduzida a um estado de sociedade, um modo de estar, em uma vida apolítica.

Estando a democracia exegeticamente ligada à política, o crime (o crime da lucidez, de não cegar) da democracia origina-se da desvinculação da política da religião (já na Grécia, ainda que não totalmente). Paradoxalmente, “democracia quer dizer, em primeiro lugar, o seguinte: um “governo” anárquico, fundamentado em nada mais do que na ausência de qualquer título para governar” (RANCIÈRE, 2014, p. 57). Mobilizando a figura de Platão, Rancière (2014) destaca justamente o conflito de que, entendendo-se a democracia como um lugar onde os indivíduos fazem tudo a seu bel-prazer, há aqueles que devem governar.

No entanto, a justificativa deste governo não é divina, mas sim de um especialista que pode colocar em ordem a democracia (invertendo a relação entre governado e governante, uma vez que o poder é dos governados). De outro lado, é pelos sorteios de representantes, pelo deus do acaso, que o procedimento democrático nasceu como forma de possibilitar que qualquer um pudesse ser representante. Rancière (2014), desta feita, afirma que não merecem melhor acolhida os argumentos de que em nossa sociedade moderna este modelo não seria possível por conta da quantidade de pessoas ou do tempo que levaria tais discussões: o que há é um espanto, uma forma impensável hoje de que qualquer um possa governar, que qualquer um de fato pode exercer o poder. Como em Platão, o melhor governante seria, no final das contas, aquele que não deseja governar, é aquele que não tem interesses que desvirtuariam o fim da política.

O lugar da política não pode ser o das diferenças naturais ou sociais, porque o princípio do governo se desliga deste aspecto. Assim, é na democracia que há a

multiplicidade necessária, porque “a democracia não é um tipo de constituição nem uma forma de sociedade. O poder do povo não é o da população reunida, de sua maioria ou das classes laboriosas. É simplesmente o poder próprio daqueles que não têm mais título para governar do que para ser governados” (RANCIÈRE, 2014, p. 61). Isto implica em supor uma igualdade entre quem comanda e é comandado e compreender que a democracia está intrincada neste processo de igualdade e desigualdade, ele é de disputa (caso não o fosse, teríamos oligarquias). E assim é que se legitima o Estado, por ser político (e eis o escândalo democrático, entendê-lo como fundamentado em um ingovernável).

Entrecruzando Saramago (2005) e Rancière (2014), o escândalo democrático consiste em revelar que não há mais, em nome da política, um princípio único que legitime a ação dos governantes, e é isto que assusta e que está implicado nos devaneios cegos dos governantes da cidade imaginada por Saramago. Esta afirmação revela que, na realidade, não existem governos representativos propriamente democráticos, porque o poder se exerce de uma minoria sobre uma maioria, oligarquicamente organizado. Rancière (2014, p. 68-69), sem mais delongas, aponta que a representação nunca foi um modelo inventado para suprir a questão do espaço e número de eleitores, mas sim legitimar a representação das minorias portadoras de títulos (as “elites naturais”) para se ocupar os negócios comuns. Portanto, o sufrágio universal não é uma consequência natural da democracia, mas é eminentemente político, de corte das formas “naturais” de governo, onde as oligarquias submetem os seus candidatos à escolha do corpo eleitoral, sempre com o risco de, às vezes, o corpo eleitoral se comportar como uma população de sorteio. De certa forma, é este comportamento que ocorreu com aquela cidade qualquer, cujo resultado, portanto, não pode ser aceito (ou seja, não há democracia).

Vejamos que Saramago (2005) apresenta uma configuração de sociedade em que há claramente uma separação das esferas pública e privada, em que qualquer politização do privado é vista com temor pelos governantes. O espaço do poder público, da decisão, é reservado ao povo somente no momento da eleição¹³ (e usado com parcimônia e prudência), restando aos representantes toda a legitimidade e, doa a quem doer, deter a

¹³ Esta definição de democracia resumida enquanto competição eleitoral pode ser encontrada em autores como Anthony Downs (1999) e Joseph Schumpeter (1984).

“ameaça à democracia” promovida pela brancura. As mobilizações da sociedade civil, organizando-se politicamente para protestar, decidir, gerir a vida, são condenadas com horror, são impensáveis. Rancière (2014, p. 74-75) promove a crítica deste modelo, uma vez que entende que a democracia é um jogo duplo, de transgredir os limites entre a igualdade do homem público para outros domínios da vida comum e também de expandir a esfera pública constantemente privatizada (pelas oligarquias). A democracia é o processo de disputa de igualdade no fundo desigual, de fazer com que a máquina governamental não se acomode, não deixar a esfera pública ser privatizada, mas sim ampliada.

Neste ponto, podemos acorrer a Miguel (2014), que, em comum com Rancière e Saramago, concebe uma crítica quanto à necessidade de diferenciarmos a democracia enquanto ideal normativo, e enquanto democracia real. Falando em termos de igualdade, pontua que embora o grande feito democrático de reconhecer, formalmente, a igualdade política entre os indivíduos, as demais assimetrias sociais continuam gritantes, de forma que o combate às desigualdades entre os grupos é fundamental para um aprofundamento democrático. Miguel (2014) afirma que as desigualdades de classes seriam o principal eixo de produção de obstáculos à democracia, embora outras formas de desigualdades não possam ser esquecidas, como as de raça e gênero. E tudo retorna ao questionamento da forma como dá-se a representação política, atuando como colaboradora da perpetuação das desigualdades, por espelhá-las.

O modelo de representação que possuem hoje grande parte dos países do ocidente, segundo Miguel (2014), é refém dos interesses privados, e implementando políticas tendo por fim interesses outros que os dos representados. Em uma democracia representativa, os representantes deveriam, idealmente, empenhar-se na construção de uma ordem social mais justa. Para isto, precisa-se romper com as tendências de isolamento do mundo social, através do encorajamento à participação política, e colocar a disposição dos grupos em situação de desigualdades recursos adicionais. Isto resume-se na necessidade de quebra de um ideal de neutralidade, dando lugar ao entendimento da democracia e da representação política como territórios em disputa que exigem luta permanente, dado que as formas institucionais em que a democracia se “realiza

apresentam-se sempre incompletas, sempre atravessadas por mecanismos de reprodução das assimetrias sociais, manter o horizonte normativo de uma democracia aprofundada permite avançar na crítica - e, oxalá, também na transformação - da realidade social” (MIGUEL, 2014, p.309, grifo nosso).

O que vivemos - assim como na cidade imaginada de Saramago - não é, então, democracia. Princípios básicos para fugir da oligarquia (como alternância de poder, monopólio dos representantes do povo na elaboração das leis, redução de campanhas, não favoritismo, transparência, etc) sequer estão perto de serem seguidos. Ao contrário, o que chamamos de democracia é exatamente o contrário dela, vivemos em Estado de direito oligárquico, “isto é, em Estados em que o poder da oligarquia é limitado pelo duplo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais.” (RANCIÈRE, 2014, p. 94). Se a política perseguida neste “não” Estado democrático é a do consenso, o espaço da esfera privada toma maior importância, em que cada um cuidará de seus interesses, ficando a população desobrigada de participar politicamente.

É esta a normalidade do estado de direito oligárquico que é apresentado por Saramago (2005), em que é esperada não a participação política, mas sim que parte da população simplesmente não se interesse pelo público, se abstenha em nome do seu individualismo. E àqueles que participam, antecipadamente, têm limites do voto, tem o compromisso cívico de escolher entre os previamente selecionados. Mas esta crise, a paralisia do sistema que se observa na ficção e realidade, não é da democracia, mas sim da própria máquina oligárquica que tem em si a contradição de dois princípios de legitimidade: um que deriva da soberania popular, outro de que são os governantes que detém as soluções, um único caminho a percorrer. Então, quando o governo, por meio dos especialistas, não consegue impor a sua legitimidade nas decisões (com embasamentos de caráter científicos, etc), é por causa da ignorância daqueles que não sabem votar. Por outras palavras, em Saramago a crítica não recai na democracia enquanto suas regras formais, e sim nos políticos, desprovidos de qualquer ética junto aos cargos de representação e ao interesse dos governados. Tomando consciência disto, o voto em branco configura-se como perfeita demonstração de lucidez, ao mesmo tempo que a desobediência civil. A crítica a não existência de uma democracia substantiva é bem

sintetizada na seguinte fala de José Saramago:

Tudo se discute neste mundo, menos a democracia. A democracia está como uma espécie de santa no altar, de quem já não realiza milagres, mas que está aí como uma referência. E não se repara, que a democracia em que vivemos é uma democracia sequestrada, condicionada, amputada. Porque o poder do cidadão, o poder de cada um de nós, limita-se, na esfera política; vou repetir: na esfera política, limita-se a tirar um governo de que não gosta, e de colocar um governo que talvez venha a gostar. Nada mais. Mas as grandes decisões, as grandes decisões são tomadas em uma outra esfera e todos sabemos qual é: as grandes organizações estrangeiras internacionais, os FMI, as Organizações internacionais do comércio, os grandes bancos mundiais, o OCDE, tudo isto. Nenhum destes organismos é democrático. E portanto como é que podemos continuar a falar de democracia, se aqueles que efetivamente governam o mundo, não são elegíveis e eleitos democraticamente pelo povo. Quem é que escolhe os representantes dos países nestas organizações, os respectivos povos? Não. Onde está então a Democracia? (SARAMAGO, 2009)

Por sua vez, Rancière (2014, p. 100-102), não poupando nem a esquerda, tampouco a direita - e indo ao encontro dos nossos exemplos e da literatura apresentada -, tece duras críticas e escancara que, na realidade, se quer governar sem o povo, governar sem política, porque afinal, o povo é ignorante, não tem fé de que as mudanças são para melhor, não sabe o que quer, não compreende. Sendo assim, democracia é, antes, a política no seu sentido mais antigo, de discussão, de movimento. Por isso, o homem democrático não é um ser nu, mas é um ser que trabalha em intervalo de identidades e, por meio delas, é um ser político. Desta forma, Rancière (2014, p. 81) afirma que a democracia, em última instância, “significa a impureza da política, a rejeição da pretensão dos governos de encarnar um princípio uno da vida pública e, com isso, circunscrever a compreensão e a extensão dessa vida pública.”

Enfim, em Rancière (2014, p. 116-117) vê-se que o novo ódio à democracia é apenas uma forma de confusão (o paradoxo do significado, no final, não existe), que afeta o termo da democracia, ele é um operador ideológico que despolitiza as questões da vida pública ao mesmo tempo em que nega as formas de dominação que estruturam a sociedade. É pela democracia que se proporciona o paradoxo inexorável da política, o ponto em que a legitimidade sempre se confronta com a ausência de legitimidade, do contingente igualitário que sustenta a própria continente não igualitária. A democracia não

é única, está na constância dos autos. E é por isso, como afirma Rancière (2014), que ela nunca vai deixar de suscitar ódio entre aqueles que estão acostumados a dominar, mas pode suscitar coragem, tirar da cegueira, trazer à lucidez no compartilhamento do poder igual da inteligência, suscitar coragem e, portanto, felicidade, aos que não estão acostumados a participar do poder.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As relações entre o livro escolhido e a teoria de Rancière são, no final das contas, quase autoexplicativas, entrelaçando naturalmente o mesmo problema (da democracia), as mesmas indagações de fundo: quem governa, o que é democracia, legitimidade do governo, papel das leis, maioria sobre a minoria (e vice-versa), igualdade, autoritarismo, liberdade, ignorância, poder e lucidez. A literatura, como afirma Rancière em entrevista à Carta Capital (2014b), tem uma forma de política específica, que não se limita a visões do mundo, aos engajamentos políticos de escritores ou ao modo de representar a sociedade. Nos exemplos que colhemos introdutoriamente, na literatura ou nos estudos políticos, há o questionamento do modelo representativo e dos limites das eleições como o momento ápice da democracia. Introduzimos, a partir disso, um diagnóstico em que a democracia é utilizada para justificar diferentes argumentos, mas que eles se contradizem, tornam ela uma expressão paradoxal: de um lado se reafirma o poder do povo como soberano, ao mesmo tempo que não é este povo que governa, ele é tido como ignorante e incapaz de exercer este poder. As eleições, neste sentido, não servem de ampliação da democracia, mas sim como um elemento restritivo da mesma, utilizado para justificar sua presença. A eleição não é, “em si uma forma democrática pela qual o povo faz ouvir sua voz” (RANCIÈRE 2014, p.69-70), pois se o fosse, o significado dos votos brancos não teria sido facilmente distorcido na capital imaginária de Ensaio sobre a Lucidez.

É neste sentido que caminha Rancière (2014), desmontando argumentos e demonstrando que, na realidade, não vivemos em democracia. O paradoxo real é o da vida política, que tende cada vez mais a ser afastada, recusada, e, em nome de uma suposta democracia, em nome daquilo que é o ódio a ela. A conclusão a que se chega, citando Rancière (2014, p. 51-52) “é que a democracia é uma forma de política de outra era que

não pode convir à nossa, salvo à custa de sérias mudanças e, em particular, de um rebaixamento da utopia do poder do povo”.

Assim também o é no livro de Saramago (2005). A lucidez que vai revelando o enredo, tomando conta eventualmente de um e outro membro do governo, deixa os argumentos acerca do que é democracia (defendidos pelos governantes) às cegas. Se há lei que garante o voto - e também o voto em branco -, onde estaria a autorização para investigar, punir, culpar, agir violentamente, contra aqueles que agiram dentro da legalidade? Na perspectiva de uma democracia formal, a cegueira branca é o pior que poderia acontecer, pois ela “atinge em cheio o coração dos fundamentos da democracia como nunca qualquer sistema totalitário tinha conseguido fazê-lo antes” (SARAMAGO, 2014, p. 187). Esta afirmativa é valiosa para compreender porque a democracia é tão odiada, tão indesejada, vez que ela é comparada (como pior) que a cegueira de outrora, daquela cegueira que tornou todos incivilizados. Não é a cegueira literal que desumaniza, mas sim a cegueira simbólica que é a democracia que se diz existir. A lucidez está, portanto, em enxergar que, na realidade, não se trata da democracia, mas do ódio à ela.

Este ódio não atinge somente a esfera pública, especialistas ou mídia. Ela é irradiada pela demonização à política. Emblemático como fechamento o personagem do primeiro homem que cegou (no Ensaio de 1995), que foi o responsável por enviar à carta ao governo, imputando culpa da nova cegueira branca à mulher que não havia cegado (no segundo Ensaio, 2005). Ele, que disse preferir morrer a viver cego, ele, que foi poupado de ver toda a barbárie da epidemia da cegueira, tem ódio de quem pode ver, tem ódio da lucidez. Ele é o personagem encarnado do ódio à democracia. “Por que foi que cegamos, Não sei, talvez um dia se chegue a conhecer a razão, Queres que te diga o que penso, Diz, Penso que não cegamos, penso que estamos cegos, Cegos que veem, Cegos que, vendo, não veem.” (SARAMAGO, 1995, p. 310).

5. REFERÊNCIAS.

DAHL, Robert. Democracia e seus críticos. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. São Paulo: EDUSP, 1999.

FREITAS, Jânio. Democracia sem representantes reais da maioria não é democracia. Folha de São Paulo. 06 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefreesitas/2016/10/1820290-democracia-sem-representantes-reais-da-maioria-nao-e-democracia.shtml>>. Acesso em junho de 2017.

G1. Saiba o que os senadores disseram na votação do relatório do impeachment. Globo, 09 de agosto de 2016a. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/saiba-o-que-os-senadores-disseram-na-votacao-do-relatorio-do-impeachment.html>>. Acesso em junho de 2017.

G1. Comissão do impeachment de Dilma: frases dos deputados sobre o parecer. Globo, 08 de abril 2016b. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/comissao-do-impeachment-de-dilma-frases-dos-deputados-sobre-o-parecer.html>>. Acesso em junho de 2017.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova. n.36, pp.39-53. 1995.

MIGUEL, Luís Felipe. Democracia e representação: territórios em disputa. S. Paulo: Ed. UNESP e Brasília: CNPq, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Dossiê Mídia e Política. Revista Sociologia Política, Curitiba, 22, p. 7-12, jun. 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/issue/view/382>> Acesso em janeiro de 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. O colapso da democracia no Brasil. Blog da Boitempo. Postado em 06/05/2016. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/06/o-colapso-da>>

democracia-no-brasil/>. Acesso em janeiro de 2017.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. *Política e Sociedade: revista de Sociologia Política*, Florianópolis, UFSC, v.1, n.3, 2003.

LACLAU, Ernesto & MOUFFE, Chantal. *Hegemonia e estratégia socialista: por uma política democrática radical*. São Paulo, Intermeios, 2015.

PLATÃO. *A república*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

RANCIÈRE, Jacques. A falácia democrática. CARTA, Gianni. Entrevista. *Carta Capital*, 29/09/2014. (2014b)

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio: Zahar. 1984.

SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a cegueira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SARAMAGO, José. *Ensaio sobre a lucidez*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SARAMAGO, José. Fala pública. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=m1nePkQAM4w>. Último acesso em junho de 2017..

SILVA, Denisson et al. Teoria democrática contemporânea modelo democrático competitivo e modelo democrático popular. Em *Tese*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 1-27, maio 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América. Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

WOOD, Ellen M.: Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico, S. Paulo: Boitempo, 2003.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

ENGERROFF, Ana Martina Baron; TABORDA, Luana do Rocio
O aparente paradoxo democrático: reflexões entre a lucidez e a cegueira do ódio à democracia
Data de submissão: 09/08/2017 | Data de aprovação: 03/01/2018

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

ENGERROFF, Ana Martina Baron; TABORDA, Luana do Rocio. O aparente paradoxo democrático: reflexões entre a lucidez e a cegueira do ódio à democracia. In: **Revive** - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 313-334, jan./jul. 2018.

O CONTROLE DA VIOLÊNCIA POLICIAL NA DEMOCRACIA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO PROCESSAMENTO DA LETALIDADE POLICIAL NA JUSTIÇA MILITAR

THE CONTROL OF POLICE VIOLENCE IN BRAZILIAN DEMOCRACY: AN ANALYSIS OF THE PROCESSING OF POLICE LETHALITY IN MILITARY JUSTICE

Tiago de Jesus Brito¹

RESUMO: A proposta deste artigo é entender a atuação da Justiça Militar, em relação a casos de homicídio ocorridos no estado de Minas Gerais e que tem como suspeitos de sua prática policiais militares. O estudo parte do pressuposto da importância de se controlar a violência policial em um estado democrático, o que tem se demonstrado falho no Brasil que mesmo no regime democrático continuou vinculando as forças policiais às forças armadas, marcada por um sistema diferenciado de justiça no qual são submetidos seus membros na condição de militares. Como base empírica do estudo, serão analisados os processos penais militares, disponibilizados na cidade de Belo Horizonte, referentes a casos ocorridos nos últimos dez anos. A partir do escrutínio desta fonte de informação, pretendo problematizar os limites no controle da violência policial realizado pela Justiça Militar.

PALAVRAS-CHAVE: Violência Policial; Justiça Militar; Polícia Militar

ABSTRACT: The purpose of this article is to understand the performance of the Military Justice in relation to homicide cases that occurred in the state of Minas Gerais and which has as suspects of its military police practice. The study is based on the assumption of the importance of controlling police violence in a democratic state, which has proved to be flawed in Brazil, which even in the democratic regime continued to link the police forces to the armed forces, marked by a differentiated system of justice in which Submitted their

¹ Bacharel em Ciências Sociais – Universidade Federal de Minas Gerais. Artigo resultado do trabalho de conclusão de curso do autor (1º/2016), sob orientação da Professora Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro do Departamento de Sociologia da UFMG. Contato: tiago.dejesusbrito96@gmail.com. <http://orcid.org/0000000197966837>.

members in the condition of military personnel. As an empirical basis of the study, will be analyzed the military criminal proceedings, made available in the city of Belo Horizonte, referring to cases occurred in the last ten years. From the scrutiny of this source of information, I intend to problematize the limits in the control of police violence carried out by the Military Justice.

KEY-WORDS: Police violence; Military Justice; Military Police.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta uma breve discussão e alguns resultados provenientes do meu trabalho de conclusão do curso em Ciências Sociais que trata sobre o controle da violência policial realizada pela Justiça Militar, intitulado *A Justiça Militar no controle da violência policial: Um mecanismo eficaz?*. A partir da coleta de dados de 36 processos penais militares - julgados e arquivados pela Justiça Militar de Minas Gerais - onde policiais militares são acusados de homicídios contra civis, o trabalho aborda o papel dessa instituição, assim como do Ministério Público, na responsabilização dos policiais acusados da prática de homicídio contra civis no contexto da democracia brasileira.

A violência policial na sociedade brasileira tornou-se algo denunciado e discutido por diversas ONGs, movimentos sociais e acadêmicos, principalmente, após a redemocratização do país em meados dos anos 1980. Apesar da mobilização em torno desse problema que perdura na democracia brasileira, as mudanças nas práticas policiais que desrespeitam os princípios democráticos e os direitos humanos pouco foram efetivadas, continuando a se fundamentar numa ideia de segurança pública que parece estagnada desde os períodos ditatoriais pelos quais passaram o país.

Apesar das mudanças em termos de legislação, do sistema político e que permitiram certo grau de legitimação da democracia brasileira, o mesmo não se verifica quando nos atentamos ao sistema de justiça criminal e a segurança pública no Brasil. As críticas se dirigem principalmente às Polícias Militares e vão desde a sua lógica militar – como força reserva do Exército brasileiro, seu treinamento voltado para o combate ao inimigo externo e sua organização hierárquica de patentes – até os números

estrangeiros de homicídios cometidos anualmente por policiais militares.

Segundo o levantamento do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2015,² todos os dias cinco pessoas são mortas pela PM em nosso país. Dessa forma, os números levantados pelo FBSP (2015) chamam a atenção para as duas faces que a polícia assume na sociedade brasileira atual: a de guardiã da ordem pública e a de perpetradora de violência contra os direitos básicos de cidadania. A institucionalização e a rotinização da violência policial é superior às reformas que procuram incidir na mudança das suas práticas que violam os direitos humanos. Tendo em vista esse cenário, é urgente pensarmos sobre os fatores determinantes da continuidade da violência policial na sociedade brasileira, assim como o que tem feito pelas instituições. Dessa forma o estudo interpela a partir de um estudo local, a capacidade e as possíveis consequências de uma esfera jurídica militar na responsabilização da violência policial.

O material empírico do presente estudo foram 36 processos penais militares onde policiais militares figuravam como acusados de cometerem homicídios. Para a coleta dos dados foi utilizado um formulário, dividido em três partes que representavam as fases pelas quais se dá o processo de um policial na Justiça Militar, ou seja, a fase Policial, a fase do Ministério Público e a fase Judicial. Os processos pesquisados correspondem a um período de dez anos (2005-2015) e apesar de serem disponibilizados 82 processos, apenas 36 correspondiam ao recorte da pesquisa. A partir das informações retiradas dos 36 processos penais militares referentes a homicídios foi realizada a montagem de um banco de dados. Para a análise dessas informações foi utilizado o software de estatística SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*).

1 POR QUE UMA JUSTIÇA ESPECIALIZADA PARA CONTROLAR A POLÍCIA?

A Polícia Militar no Brasil, como prevê a Constituição Federal, constitui-se força auxiliar do Exército brasileiro, ou seja, pode ser convocada para atividades com vistas à defesa nacional juntamente com as forças armadas (Aeronáutica, Exército e Marinha). As

² Disponível em : http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf, Acesso: em 20/03/2016.

Forças Armadas têm como princípios norteadores das suas atividades a disciplina e a hierarquia que, juntamente com algumas especificidades da profissão, garante o seu caráter militar. Para entender a vinculação da Polícia Militar - que presta serviços eminentemente civis à população brasileira - à uma esfera jurídica especializada, não podemos nos abster de dados históricos que demonstram a longínqua proximidade entre o Exército brasileiro e a Polícia Militar, como podemos verificar nos estudos empreendidos por Bretas, 1998; Bretas e Rosemberg, 2013. É importante notar como a proximidade entre a Polícia e o exército, presente inclusive na estrutura e nas práticas da Polícia Militar resistiram até mesmo a constituição de 1988, chamada de constituição cidadã e um dos pilares da redemocratização do país.

Tal como as Forças Armadas, a Polícia Militar tem como alguns dos eixos da sua organização interna, valores e práticas assentados em princípios estritamente hierárquicos e disciplinares. Como em grande parte dos países ocidentais, as forças armadas possuem um aparelho jurídico especial, voltado aos próprios militares, denominada Justiça Militar ou Castrense.

A Justiça Militar é um ramo especializado do Poder Judiciário, compete à mesma julgar e processar crimes militares definidos em lei. Ela subdivide-se em Justiça Militar da União, encarregada de julgar crimes militares cometidos por componentes das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) e Justiça Militar Estadual, presente em cada estado brasileiro e encarregada de julgar os crimes militares cometidos por policiais e bombeiros militares. É de responsabilidade da Justiça Militar a resposta jurídica diante das ações ilegais cometidas por policiais militares, os chamados crimes militares e as transgressões disciplinares presentes no Código Penal Militar.

A Justiça Militar seria, assim, um mecanismo disciplinar de controle dos próprios militares. Como afirma FOUCAULT (2011, p. 171): “Na essência de todos os sistemas disciplinares, funciona um pequeno mecanismo penal. É beneficiado por uma espécie de privilégio de justiça, com suas leis próprias, seus delitos especificados, suas formas particulares de sanção, suas instâncias de julgamento”. Dessa forma, a Justiça Militar possibilita o disciplinamento das corporações policiais principalmente no tocante aos valores e práticas próprias dos militares.

O Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar datam de 1969, período onde ainda vigorava a ditadura militar brasileira, portanto, herdaram o legado de uma conjuntura histórica em que os direitos civis e políticos eram restringidos em grande medida pelo estamento militar. Uma das poucas modificações apresentadas por esses códigos desde o fim da ditadura foi a criação da Lei Bicudo de 1996,³ que excluiu o homicídio doloso cometido policial do rol dos crimes militares, transferindo para a justiça comum o julgamento desse crime. Com essa mudança, cabe ao promotor da justiça militar analisar se a morte do civil foi intencional (o que configura o dolo) ou se resultante de imprudência, negligência ou imperícia (o que configura a culpa). A crítica feita a esta legislação foi não estabelecer a obrigatoriedade de encaminhamento de todas as mortes de civis por policiais militares para a apreciação da justiça comum, o que poderia diminuir o corporativismo e a impunidade (CANO, 1996).

2 O CONTROLE DA VIOLÊNCIA POLICIAL: UM DESAFIO PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Apesar de justificável a existência de um aparato jurídico próprio aos militares membros das forças armadas, diante do contexto no qual exercem seu trabalho, quando nos referimos à existência de um polícia militarizada e um aparato jurídico militar para a mesma em um Estado democrático parece haver no mínimo certo anacronismo. Se um dos pilares do Estado democrático de direitos é a igualdade de direitos para os cidadãos, como justificar que os policiais que convivem e que, em tese, devem proteger os cidadãos, tenham suas infrações penais julgadas por uma esfera jurídica própria?

Um dos grandes desafios apresentados aos novos governos civis após a ditadura militar, no Brasil, foi o controle da violência oficial, que era comumente praticada por agentes do estado contra os civis. A polícia foi utilizada como um dos principais instrumentos para o controle ou mesmo a eliminação dos opositores políticos ao longo do

³ Lei Nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. Altera dispositivos dos decretos-leis nºs 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9299.htm, Acesso em: 20/03/2016.

regime ditatorial. Para se adequar aos novos princípios defendidos por um Estado democrático, a polícia, assim como outras instituições estatais, tiveram que passar por reformas que abrangessem tanto suas legislações como suas práticas.

A Constituição da República (CF) promulgada em 1988 incorporou a defesa dos direitos individuais, como o direito à liberdade e a vida. Apesar dessas mudanças, a violência policial persiste, assim como a ineficácia do Estado brasileiro em controlá-la, como destacado por PINHEIRO (1991):

Num regime democrático, ao menos formalmente, a polícia tem suas tarefas restritas à segurança pública, seus métodos e agentes sujeitos à lei. E entre outras características, pode e deve ser encarada pelo cidadão como uma instituição pública como outra qualquer, que presta um serviço sujeito à crítica e que deve ser submetida ao controle da população – controle que começa pela exigência da transparência nas suas ações – o que ainda não ocorre entre nós. (PINHEIRO, 1991, p. 96):

Em um Estado democrático, deve-se impedir a impunidade da violência oficial da mesma forma que se faz diante dos crimes cometidos pelos cidadãos. No caso de países marcados pela transição de uma ditadura para um regime democrático, como o Brasil, essa prática se torna fundamental.

Nos debates sobre a violência policial não existe uma única concepção para esse conceito, mas chama a atenção, na atuação da Justiça Militar, o predomínio de uma concepção jurídica da violência policial. NETO (1999, p.132), aponta que é a diferença de status legal entre policiais e as demais pessoas que está assentada a concepção jurídica de violência policial. Nessa perspectiva, a dicotomia entre uso da força e uso da violência é uma constante, sendo que a primeira é tida como uma prática legal, enquanto a outra como ilegal. Segundo o autor, a noção de violência está ligada a uma concepção sociológica da violência policial, que leva em conta não apenas a legalidade do ato policial, mas o uso indevido ou abusivo da força. Apesar disso, no contexto brasileiro, os policiais muitas vezes se utilizam a força de forma violenta para atingir objetivos que estão fora dos limites do seu dever legal, como a punição (pela morte do bandido) sem o devido processo legal MISSE et al (2013).

3 O CAMINHO PERCORRIDO POR UM PROCESSO DE LETALIDADE POLICIAL NA JUSTIÇA MILITAR

O início do processo penal militar propriamente dito se dá com a denúncia do Ministério Público Militar, pois o inquérito policial militar visa principalmente à investigação do crime militar. Durante esse procedimento, portanto, o militar ainda está na condição de suspeito e não tem direito à defesa, pois a acusação em termos jurídicos ainda não existe.

O primeiro procedimento a ser realizado na apuração de um crime militar ou transgressão disciplinar é a abertura de um inquérito policial militar (IPM). O responsável pela abertura do mesmo é um policial que ocupa um posto superior ao do policial suspeito e, normalmente, é nomeado pelo comandante do batalhão como policial corregedor. Além do batalhão de onde o suspeito de praticar o crime militar provém, o IPM também pode ser instaurado pela corregedoria da polícia militar.

O IPM é realizado, portanto, pelos próprios militares e visa reunir provas que ajudem a apurar a existência ou não de um crime militar. São reunidos neste expediente uma série de elementos, como oitiva de testemunhas e suspeitos, folhas de antecedentes e exames periciais. O IPM se encerra com relatório final que descreve todo o caminho da investigação, como o delito ocorreu e quem foi o responsável. Após a conclusão do IPM, o mesmo é remetido a um juiz militar, sendo encaminhado ao Ministério Público Militar.

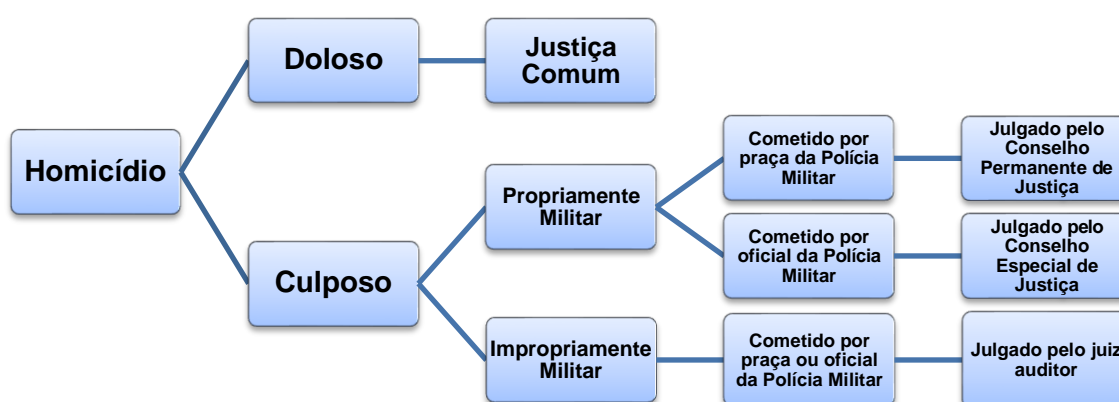
O promotor de justiça militar tem como primeira função examinar a intencionalidade da morte ou de sua tentativa, diferenciando os homicídios entre intencionais e acidentais e enviar os procedimentos para a Justiça Militar ou Comum de acordo com o seu entendimento. Ou seja, é de responsabilidade do promotor de justiça, se entender que a morte foi praticada de maneira intencional, encaminhar o caso para a justiça comum, já que depois da Lei Bicudo a Justiça Militar só possui competência para processar e julgar os homicídios culposos, ou seja, aqueles que foram praticados pelo policial sem a intenção de matar. Se o promotor militar entender que o crime é culposos, ele pode oferecer denúncia contra o militar suspeito, pedir o arquivamento do IPM ou solicitar novas diligências para oferecimento da denúncia.

O processo de julgamento acontece de formas distintas na Justiça Militar, de acordo com a tipificação do crime (propriamente ou impropriamente militar) e o posto que o réu ocupa na hierarquia da organização militar (oficial ou praça). Os crimes denominados propriamente militares são aqueles que estão intrinsecamente ligados à condição da profissão militar como a recusa de obediência, o abandono de posto, deserções, etc. Já os crimes considerados impropriamente militares, são aqueles praticados contra civis, ou seja, crimes que prescindem da condição militar.

Os crimes chamados de impropriamente militares são julgados singularmente por um juiz formado em direito, o chamado juiz auditor. A competência para o julgamento dos crimes propriamente militares é do Conselho de Justiça, que é formado pelo juiz auditor e por quatro juizes militares que não precisam ter formação em direito, sendo basicamente oficiais da Polícia Militar que ocupam esta função temporariamente.

O julgamento de praças da Polícia Militar é realizado por um conselho permanente de justiça que funciona por um período de três meses. No caso de processos envolvendo oficiais, cabe a um conselho especial de justiça a função de julgar. Este conselho não tem caráter permanente, sendo constituído a cada novo processo e dissolvido após a conclusão do mesmo. No fluxograma abaixo é ilustrado o caminho que percorre um processo na Justiça Militar de acordo com o crime e a patente do policial.

Figura 1 - Caminhos possíveis para um processo de homicídio na Justiça Militar



Fonte: Trabalho de campo na Justiça Militar de Minas Gerais e Código de Processo Penal

Apesar dessa diferenciação entre crimes propriamente e impropriamente militar, o homicídio em si não é um crime propriamente militar, mas tão somente o homicídio culposo, que é resultante de impudência, negligência ou imperícia. Então, primeiro, o promotor deve diferenciar o homicídio entre doloso e culposo, para encaminhar os dolosos à justiça comum e, em seguida, dar adequado tratamento aos culposos. Nesta dimensão, a primeira atividade é verificar se o homicídio culposo pode ser qualificado como auto de resistência (que seria um crime propriamente militar) ou não (que seria um crime impropriamente militar).

O auto de resistência é uma conduta prevista no art. 284 do Código de Processo Penal e consiste, na verdade, na autorização para o uso da força policial em caso de o suspeito de um determinado delito resistir à prisão ou tentar evitar a sua detenção. Pode ocorrer de essa força ser empregada em uma quantidade superior à necessária causando a morte do indivíduo que deveria ser conduzido pela Polícia Militar para uma delegacia ou para o próprio tribunal. Nestes casos, segundo o estabelecido no art. 285 do CPP, o Policial Militar deverá registrar em detalhes o que ocorreu para, em seguida, não ser responsabilizado por este caso como se fosse uma morte violenta intencional.

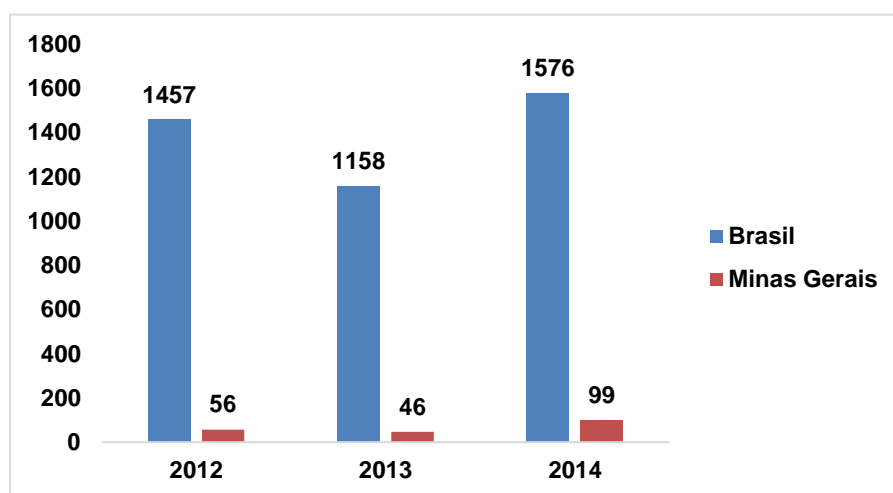
Ocorre, contudo, que várias mortes classificadas pelas polícias como auto de resistências são, em verdade, homicídios intencionais e que, por isso, deveriam ser julgados pela justiça comum. Porém, ao receberem a etiqueta de autos de resistência são processados e julgados pela justiça militar como um delito propriamente militar. A única autoridade com poder suficiente para reverter a classificação dada por um policial de uma morte como auto de resistência é, portanto, o promotor de justiça. É ele que, em última instância, define qual será o destino do caso: se a justiça comum, se os conselhos especiais ou permanentes da Justiça Militar ou o juiz auditor da Justiça Militar.

4 ANÁLISE DE DADOS

O objetivo inicial do trabalho na Justiça Militar de Minas Gerais era ter acesso a número

de processos de homicídios suficientes para uma amostra dos últimos dez anos, ou seja, para a realização de uma análise histórica do tratamento dado pela Justiça Militar de homicídios tendo policiais como acusados da autoria. Dessa forma, fizemos uma estimativa da quantidade de processos que poderia ser disponibilizados para a pesquisa a partir da quantidade de pessoas mortas pela Polícia Militar de Minas Gerais, dado este disponível nos últimos Anuários Brasileiro de Segurança Pública (Gráfico 1).

Gráfico 1- Quantidade de pessoas mortas pela Polícia Militar no Brasil e em Minas Gerais (2012-2014)

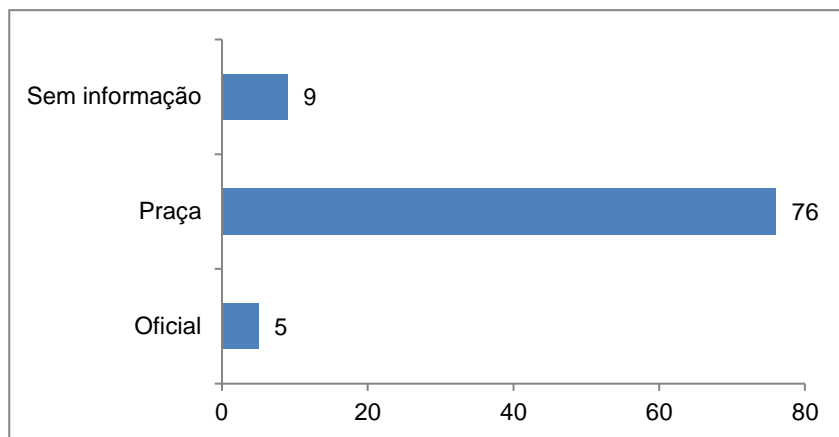


Fonte: Anuários do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014 e 2015)

Os dados apresentados no Gráfico 1 indicam que existe uma grande variação na quantidade de pessoas mortas pela PMMG em cada ano vis-à-vis o quantitativo geral de mortos no Brasil pelas polícias militares. Considerando apenas o período de 2012 a 2014, a média é de 67 mortos por ano pela PM em Minas Gerais. A partir deste recorte, a nossa proposta foi analisar todos os casos de letalidade policial, submetidos à apreciação da Justiça Militar entre 2005 e 2015, o que significaria aproximadamente 670 Inquéritos Policiais Militares (IMPs) investigando as mortes praticadas pelos Policiais Militares. Apesar disso, tivemos acesso somente a 82 processos que, segundo a Corregedoria, representavam o universo dos homicídios examinados e julgados pelo órgão, sendo que apenas 36 deles diziam respeito a morte de civis por policiais militares.

Dos 36 casos, em 25 há mais de um policial como autor do crime, totalizando 90 policiais, sendo que apenas uma era do sexo feminino. Em média, foram 2,5 policiais por ocorrência analisada, mas em alguns casos há registro do envolvimento acima de três policiais. O gráfico a seguir demonstra que são os praças da Polícia Militar os que mais se envolveram em casos de letalidade nos processos analisados, o número de oficiais envolvidos em caso de mortes de civis é extremamente baixo em comparação com as demais patentes. Por estarem no trabalho cotidiano nas ruas ou como na linguagem corrente entre os policiais, por estarem na “linha de frente”, o contato entre praças da Polícia Militar com civis é maior, assim como as chances do exercício de violência policial. Diante desse quadro, não se pode deixar de mencionar que muitas vezes as ações desses policiais são orientadas por ordens vindas de seus superiores hierárquicos, sendo que numa corporação militar marcada pela rigidez hierárquica e disciplinar, a obediência é um elemento fundamental⁴

Gráfico 2 - O lugar dos policiais suspeitos na hierarquia da Polícia Militar



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Para ser admitido na função de policial militar é necessário ter entre 18 e 30 anos⁵.

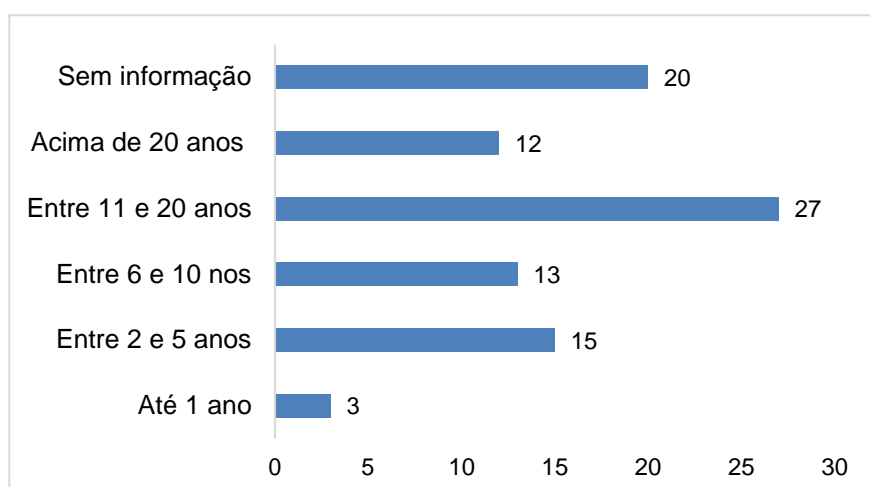
⁴ Para uma análise detalhada sobre as ocorrências de letalidade policial na cidade de Belo Horizonte e o perfil das vítimas e dos policiais, ver Prado (2015).

⁵ <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portalpm/31bpm/conteudo.action?conteudo=905&tipoConteudo=itemMenu>, acessado em 09/06/2016

Grande parte dos policiais envolvidos em casos de letalidade encontra-se na faixa etária de 26 até 35 anos seguido de policiais mais experientes, na faixa etária de 36 até 45 anos, e dos mais jovens, entre 19 e 25 anos.

É significativo que grande parte dos casos de letalidade policial não se encontra na faixa etária mais jovem da corporação, o que poderia pressupor inexperiência no exercício da função. Apesar disso, o Gráfico 3, relativo ao tempo de serviço dos policiais, mostra que os casos de letalidade se concentram em um perfil de policiais mais experientes em relação ao tempo de serviço prestado a Polícia Militar.

Gráfico 3 - Tempo de serviço dos policiais na PM-MG



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

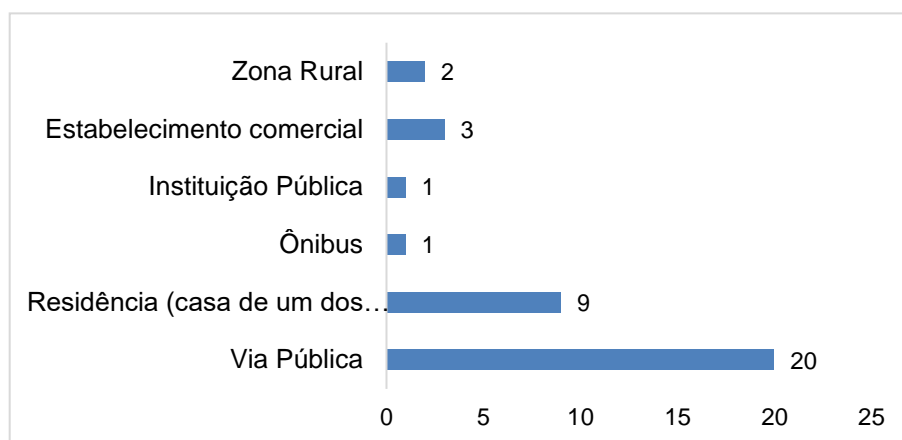
A partir desses dados, podem ser suscitados vários questionamentos, mas também alguns indicativos quanto à atuação policial, dado a concentração da letalidade em um perfil composto por policiais situados nas patentes mais baixas, ou seja, aquelas que executam o serviço de rua propriamente dito. São também os mais experientes tanto em termos de idade quanto em tempo de profissão que mais se envolveram nas ocorrências, o que pode demonstrar a existência de um padrão de ação na prática policial que resulta na vitimização de civis.

4.1 POR QUE AS MORTES ACONTECEM?

O Gráfico 4 mostra os locais onde ocorreram os casos de letalidade policial nos 36

processos, sendo a via pública o local com o maior número de casos de ocorrências de homicídio envolvendo policiais como autor. Apesar disso, é significativo o número de casos em residências (casa de um dos envolvidos no confronto), onde uma ação policial com maior planejamento poderia evitar confrontos que resultasse em mortes, apesar disso é comum perceber que em muitos os casos a casa dos suspeitos é invadida pelos policiais que normalmente alegam que foram recebidos com ameaças ou tiros de armas de fogo.

Gráfico 4 - Local do fato



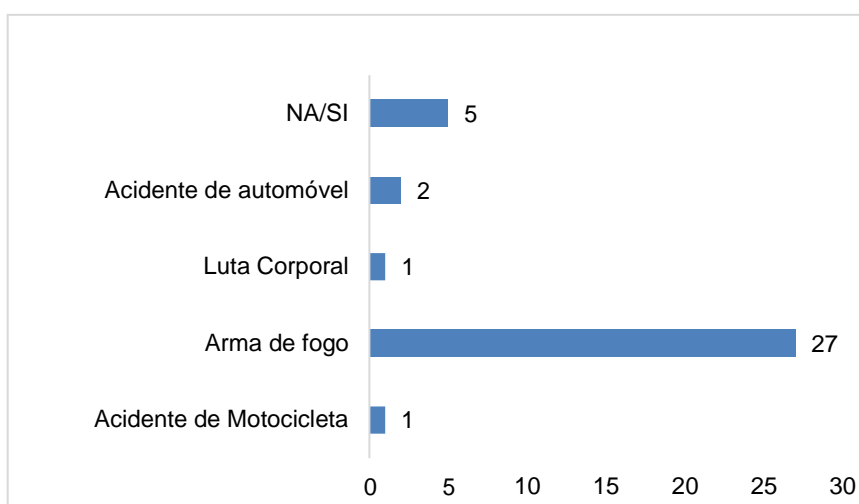
Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Não foi encontrada, nos processos analisados, nenhuma menção da utilização de instrumentos de menos potencial ofensivo para deter os suspeitos, tais como armas de impulso elétrico, munições de impacto controlado (bala de borracha), etc. A utilização da arma de fogo figura como o principal instrumento utilizado nas ocorrências que envolvem letalidade policial. Como demonstra estudo de LEMGRUBER *et. al.* (2003) sobre a percepção dos próprios policiais sobre os desvios de conduta cometidos durante o serviço – incluindo homicídios - a noção de uso comedido da força (que pressupõe critérios de gradação e proporcionalidade) não fazia parte dos discursos dos mesmos para avaliar os fatos.

O principal argumento utilizado - seja pelos policiais ou pelo Ministério Público -,

para a utilização da arma de fogo durante uma ocorrência é o de legítima defesa. Muitos policiais relatam que durante a ocorrência em que figura como suspeito, a vítima tentou agredi-lo, foi desobediente diante de uma ordem ou estava armada. Apesar disso, existem poucos relatos dos policiais sobre a utilização de outros meios para garantir a própria vida que não seja a arma de fogo.

Gráfico 5 - Instrumento que provocou a morte do civil

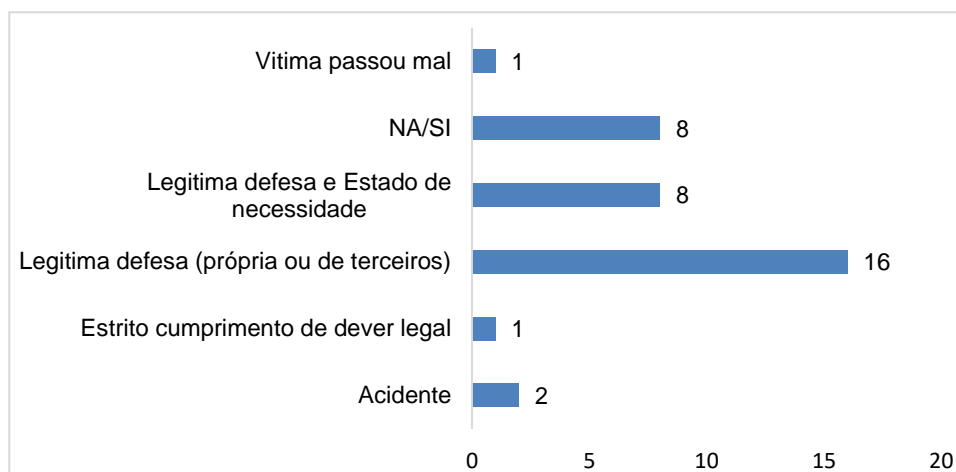


Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Os argumentos de legítima defesa, própria ou de terceiros, assim como o de “estado de necessidade”⁶, prevalecem nos depoimentos dos policiais indiciados de homicídio, apontando que muitas vezes são recebidos a tiros no atendimento de uma ocorrência ou que o suspeito do crime apontavam armas em sua direção. Além disso, a perseguição policial acompanhada de troca de tiros ou não entre policiais e suspeitos acarreta, muitas vezes, em acidentes automobilísticos, o que muitas vezes é ressaltado pelos policiais indiciados como a causa da morte. No Gráfico 6 estão apresentados os principais argumentos citados pelos policiais como motivo para a utilização da força.

⁶De acordo com o Código Penal Brasileiro: Art. 24 - Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se. § 1º - Não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo. § 2º - Embora seja razoável exigir-se o sacrifício do direito ameaçado, a pena poderá ser reduzida de um a dois terços.

Gráfico 6 - Motivos que ocasionaram a morte da vítima segundo os policiais indiciados



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Uma forma de dar maior vigor à narrativa de legítima defesa é enquadrá-la dentro da categoria “auto de resistência”, prevista no art. 284 do Código de Processo Penal. Este dispositivo prevê a possibilidade de um suspeito morrer em decorrência do uso da força pela polícia como forma de vencer a resistência à prisão de quem precisa ser detido. A classificação de um homicídio como auto de resistência é um conceito comumente utilizado para se referir as mortes decorrentes da intervenção policial e, ao mesmo tempo, legitimar a morte ocorrida nessas circunstâncias, garantindo que a sua apreciação se dará no âmbito da Justiça Militar (por ser um crime próprio de membros da corporação) e não pela justiça comum.⁷

Em alguns relatórios finais dos IPM's, esse conceito foi utilizado para qualificar a ação policial, seguida de justificativas que se amparam, principalmente, no Código Penal Militar, como o artigo que extingue a ilicitude da ação policial em casos de mortes por resistência. Muitas vezes não é especificado o crime pelo qual o policial militar possa ser denunciado pelo Ministério Público. Em 13 dos 36 processos o relatório final do IPM qualificou o caso como auto de resistência. Os dados demonstram que, muito mais do que qualificar o crime pelo qual o policial possa ser indiciado, são apontadas as supostas

⁷ Para uma análise detalhada de como essas mortes são classificadas e processadas no estado do Rio de Janeiro, ver Zaccone (2015).

motivações das suas ações, predominando uma perspectiva jurídica da violência policial, sendo a letalidade policial relegada, em muitos casos, a um nível muito inferior durante o curso da investigação.

4.2 QUEM SÃO AS VÍTIMAS DA LETALIDADE POLICIAL?

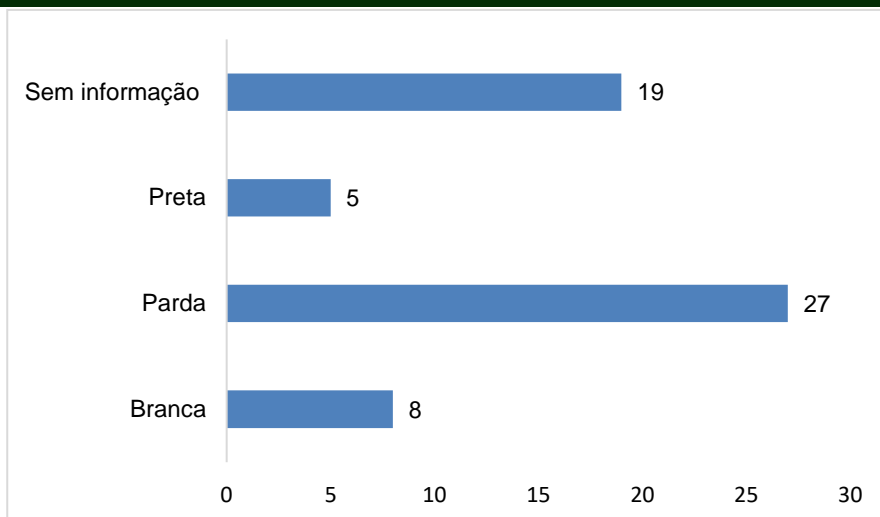
Apesar de os processos analisados tratarem da questão da letalidade policial em muitos deles aparecem mais de uma vítima, seja de homicídio ou de lesões corporais. Dessa forma, nos 36 processos figuram como vítimas fatais 59 civis, sendo que a maioria é do sexo masculino 58 e uma do sexo feminino. Foi verificada uma média de 1,6 vítimas por ocorrência, mas é significativo notar o número de ocorrências em que figuram duas vítimas e, em um dos casos, até quatro.

De acordo com Bueno (2014), existem alguns padrões internacionais de uso da força comumente utilizados para aferir se a polícia está abusando da força letal, entre eles a relação entre civis mortos e policiais mortos. Apesar do significativo número de policiais mortos no Brasil como apontam alguns estudos⁸, nos 36 casos não há registro de policiais vítima dos confrontos com arma de fogo entre civis e policiais. Então, se 59 pessoas morreram, sem que qualquer policial tenha sido lesionado, é possível afirmar que nos 36 processos em análise existe um uso excessivo da força por parte da Polícia Militar de Minas Gerais.

Em relação à cor das vítimas, não foi possível identificar essa categoria em alguns documentos, predominando nos casos analisados vítimas de cor parda, como demonstra o Gráfico 7, confirmando estudos como o de Machado e Noronha (2002) que revelam a absorção de esquemas discriminatórios de policiais diante de indivíduos não-brancos.

Gráfico 7 - Cor das vítimas

⁸ De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015, 398 policiais foram mortos em 2014, ao menos um por dia.

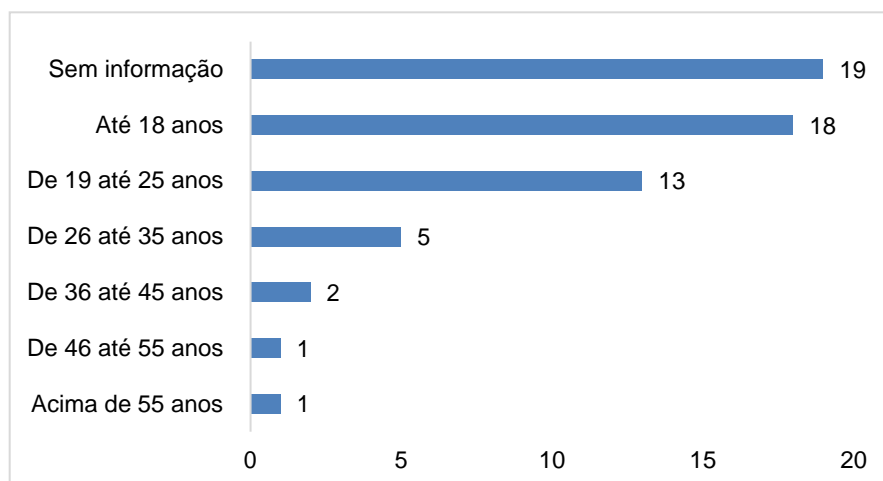


Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Apesar de não conseguirmos identificar a idade de algumas das vítimas, o Gráfico 14 demonstra que foram jovens com até 18 anos e entre 19 e 25 as principais vítimas da letalidade policial. Cabe salientar que entre os processos pesquisados, das 59 vítimas, apenas uma era do sexo feminino. O perfil das vítimas é composto majoritariamente por jovens do sexo masculino, perfil semelhante aos das vítimas de homicídios no Brasil de uma forma geral que, de acordo com o Atlas da Violência 2016, é composto por jovens na faixa etária de 15 a 29 anos. Considerando a taxa de 100 mil jovens nessa faixa etária, 93,8% das vítimas eram do sexo masculino em 2014⁹.

⁹ http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//atlas_da_violencia_2016_ipea_e_fbsp.pdf Acesso em 08/06/2016

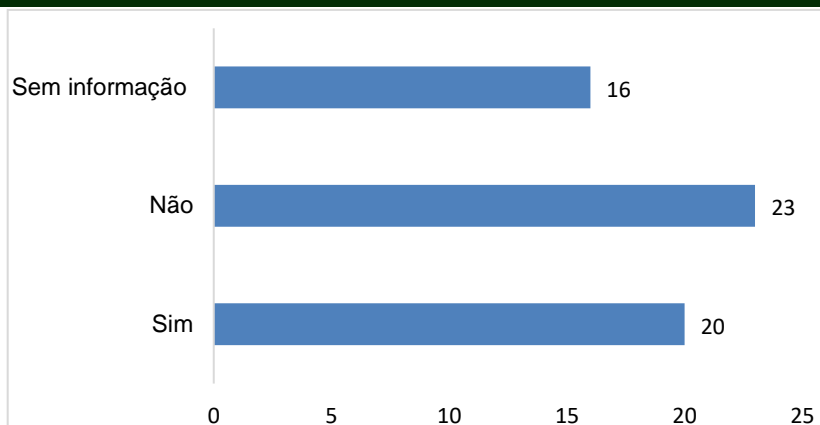
Gráfico 8 - Idade das vítimas



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Outra importante dimensão para pensarmos a questão da violência policial e o histórico de participação da vítima em ocorrências criminais. De acordo com BEATO (1999), a permeabilidade das organizações policiais a demandas extralegais é fenômeno já observado no Brasil. Dessa forma, a morte de indivíduos identificados como bandidos recebe pouca reprovação por parte da opinião pública. Como demonstra o Gráfico 10, não foi possível identificar os antecedentes criminais de todas as vítimas, mas o número de vítimas com antecedentes criminais não é maioria nos casos analisados, demonstrando que a morte do civil por um policial militar, prescinde, muitas vezes, do seu histórico como “bandido”.

Gráfico 9 - Vítima com antecedentes criminais



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

De acordo com Misse (2010) existe um processo social mais amplo ligado à categoria “bandido” na sociedade brasileira que ele denomina de sujeição criminal, de acordo com o autor:

Também por isso podemos considerar que a sujeição criminal é um processo de criminalização de sujeitos, e não de cursos de ação. Trata-se de um sujeito que “carrega” o crime em sua própria alma; não é alguém que comete crimes, mas que sempre cometerá crimes, um bandido, um sujeito perigoso, um sujeito irrecuperável, alguém que se pode desejar naturalmente que morra, que pode ser morto, que seja matável. No limite da sujeição criminal, o sujeito criminoso é aquele que pode ser morto (MISSE, 2010, p. 21).

Dessa forma, as mortes dos considerados “bandidos” pela polícia são, muitas vezes, mortes legitimadas tanto pela opinião pública quanto pelas instituições formais de controle, dado que o processo de incriminação da conduta desses indivíduos ocorre em um contexto mais amplo do que o da prática de um crime. Nessa lógica, como argumenta Zaccone (2015), é de se esperar que os Inquéritos Policiais Militares terminem por não culpabilizar o policial que mata e o Ministério Público, por sua vez, colabore com esse entendimento solicitando o arquivamento do caso. Essas são as duas dimensões de

análise dos capítulos subsequentes.

5 O PAPEL DO INQUÉRITO POLICIAL MILITAR (IPM)

O Inquérito Policial Militar é o primeiro procedimento realizado no processamento de um crime cometido por um policial militar, tendo como objetivo reunir elementos tais como a escuta de testemunhas, indiciados e ofendidos(s), reconhecimento de pessoas, exames de corpo de delito, entre outros exames periciais com o intuito de elucidar o crime e identificar o seu autor.

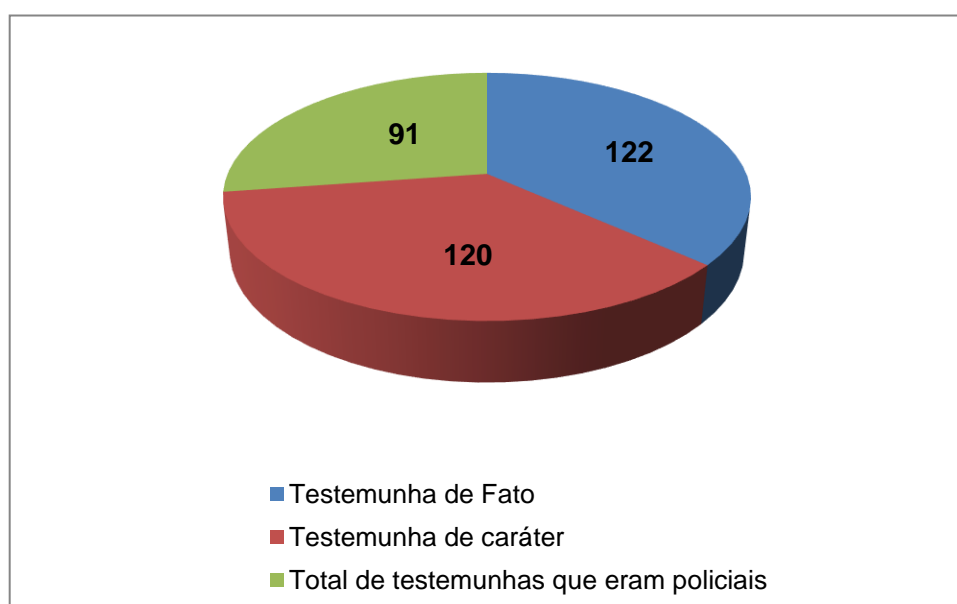
A partir dessas informações são produzidas as chamadas *peças*, documentos que devem ser escritos por funcionários do Estado, nesse caso, policiais e bombeiros militares, que possuem fé pública e têm a competência de registrar crimes cometidos por outros militares estaduais, obedecendo a fórmulas legais tradicionais. Ao longo do IPM também são reunidos documentos sobre os antecedentes do policial indiciado, da vítima, entre outros. Esse conjunto de documentos (*peças*) reunidos ao longo do IPM é denominado de *autos* (SILVA, 2013, p. 61).

As provas para se apurar um crime cometido pelos policiais durante a fase do Inquérito Policial Militar se baseiam, principalmente, na oitiva de testemunhas. No caso dos Autos de Prisão em Flagrante, elas constituem, muitas vezes, as únicas peças para apurar o crime, dado a rapidez pela qual se realiza este processo, cerca de um dia. Durante essa fase são poucos, por exemplo, o levantamento de outros indícios que possam esclarecer o crime, como a realização de perícia no local do fato. Dos 36 casos, em apenas seis deles foi identificada algum tipo de perícia no local do fato. A escuta de testemunhas torna-se, portanto, um dos elementos de maior importância para a construção da verdade jurídica sobre o crime.

São duas as classificações dadas a uma testemunha e que se relacionam a sua presença no momento do crime ou não. Caso seja identificado que a testemunha esteve presente no momento do crime, essa é considerada uma testemunha de fato e o seu relato, certamente, deverá ter um peso maior na construção da verdade sobre o crime. Em casos

em que a testemunha não esteve presente no momento do crime, não sabendo relatar a dinâmica dos fatos que se tenta apurar, essa é considerada como testemunha de caráter. Durante a fase de investigação do crime muitas testemunhas são policiais, principalmente, os que estiveram no local do crime durante o fato ou depois. Em alguns casos, os policiais chamados a depor são as únicas testemunhas a compor a investigação ou as únicas que presenciaram o fato. Nos 36 casos foram ouvidas um total de 242 testemunhas, sendo que 91 delas eram policiais.

Gráfico 10 - Número de testemunhas de acordo com o tipo



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

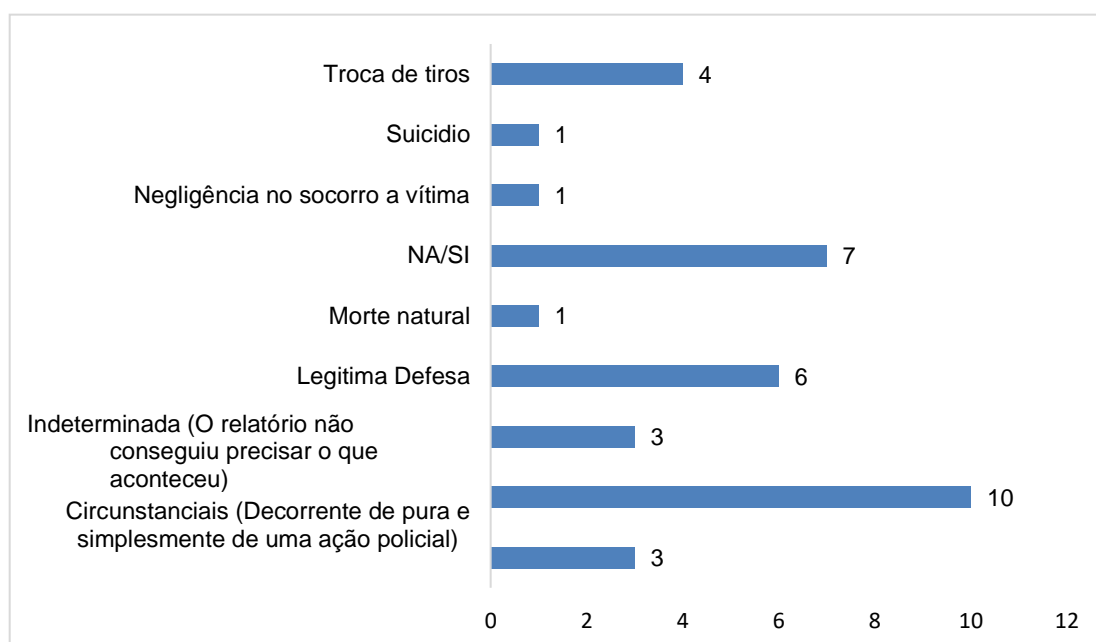
As testemunhas durante a fase do IPM são importantes, pois além de constituírem um dos principais instrumentos para a elucidação do crime, muitas vezes também são convocadas a depor em fases posteriores ao inquérito, caso o policial seja denunciado pelo Ministério Público. Grande parte dos policiais convocados a depor estava presente no momento do fato. Apesar disso, são recorrentes os casos de policiais que são testemunhas apenas por ir ao local do fato após a ocorrência do crime ou mesmo não tendo nenhuma relação com o caso, o que permite que em alguns inquéritos os policiais constituam a maioria ou as únicas testemunhas.

O Inquérito Policial Militar é finalizado com a produção de um relatório final pelo policial responsável pela investigação e que deve possuir patente superior a do acusado. O relatório normalmente descreve o objetivo do IPM, além da recuperação das diligências realizadas e uma conclusão. De acordo com Silva (2013):

O relatório, mais do que apenas um documento escrito, é também uma recuperação de afirmativas orais, ditas perante os policiais, de forma ritualizada. No inquérito, através do que os policiais responsáveis *vêm, escutam, sentem* (ELBAUM, 2008), *interpretam, traduzem e inscrevem* começa a ser construída uma versão do acontecido, isto é, começa a se construir a verdade. [] Os policiais responsáveis por esses inquéritos, têm, entre outras coisas, a atribuição de converter seus saberes práticos – e aquilo de que suspeitam ser um crime militar – para uma linguagem que possa ser operacionalizada na fase do processo. (SILVA, 2013. p.66).

Como os crimes cometidos por policiais militares são apurados por outros policiais, muitas vezes são acionadas justificativas para o confronto com civis que são correntes entre os policiais, como se pode notar no Gráfico 11. A explicação sobre as circunstâncias que levaram à morte do civil pelo policial ressalta, principalmente, o argumento de uma simples ação policial realizada dentro dos parâmetros legais, sendo que raras vezes é problematizado se a utilização da força pelos policiais ocorreu de forma excessiva ou desnecessária.

Gráfico 11 - Circunstâncias da morte de acordo com o relatório final do IPM



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFMG)

Durante a apuração do cometimento da morte de um civil por um policial na Justiça Militar, é possível constatar que o outro inquérito foi instaurado pela Polícia Civil, apesar de que no âmbito do processamento do homicídio na Justiça Comum é o inquérito realizado pela Justiça Militar que deve respaldar a denúncia ou pedido de arquivamento do caso pelo Ministério Público Militar. Em nove dos 36 processos foi instaurado inquérito também pela Polícia Civil e os mesmos foram transferidos e anexados aos IPMs encaminhados à Justiça Militar. Apesar disso, por ser tratar de instituições distintas, muitas vezes ocorrem conflitos entre a linha de investigação apresentada pelo inquérito produzido pela Polícia Civil com a do inquérito policial militar.

Não se pode deixar de mencionar que os inquéritos produzidos pela Polícia Militar e Civil correspondem a ramos distintos do sistema de justiça criminal. Dessa forma, apesar da anexação de um inquérito realizado pela Polícia Civil em um processo realizado na Justiça Militar, este pode ser constantemente alvo de deslegitimação pelos responsáveis pelo Inquérito Policial Militar. Afinal, elementos que contestem a linha de investigação da Polícia Militar podem colocar em suspeita não apenas o IPM, mas a ação do policial investigado, um representante da Polícia Militar. Apesar desses possíveis conflitos entre as linhas investigatórias das duas polícias, é o IPM realizado pelos policiais militares e respalda a decisão do promotor, que pode denunciar ou pedir o arquivamento do processo.

Dos 36 casos, dois deles se referem a homicídios cometidos por policiais que estavam fora do horário de serviço, mesmo assim foram investigados no âmbito da Justiça Militar. Sendo um procedimento realizado por policiais militares, o IPM traz alguns questionamentos quanto à transparência e a efetividade da investigação, como apontado por Sabrina Silva (2013, p. 62):

Importante observar que o policial militar que realiza a investigação fica em uma posição paradoxal, pois, ao mesmo tempo em que tem a obrigatoriedade de investigar e produzir *provas* contra outro policial militar, está fazendo isso para incriminar um colega que compartilha de uma mesma “ética profissional”.

Diante disso, é comum que muitos dos casos sejam simplesmente interpretados como “auto de resistência”, ou seja, por resistência da vítima diante da ação policial e

terminam classificados, no término do IPM, como um fato relacionado pura e simplesmente a uma ação policial. Além disso, os depoimentos colhidos a partir da escuta dos policiais podem, muitas vezes, ser hierarquizados se comparados com o depoimento de civis durante essa fase, de forma a atribuir maior legitimidade aos relatos dos policiais.

Após finalizado o Inquérito policial militar, os autos são encaminhados a um juiz que posteriormente os envia para o Ministério Público. Após a apreciação dos autos pelo promotor, este deve aprová-lo ou solicitar novas diligências para apurar o crime. Se o IPM for aprovado, o promotor militar deve decidir se o caso é um homicídio culposo ou doloso, para encaminhá-lo à Justiça Comum ou decidir o procedimento aplicável no âmbito da Justiça Militar, respectivamente.

Neste trabalho, são examinados apenas os IPMs que permaneceram na Justiça Militar após este primeiro exame do promotor de justiça. Dos 36 processos, apenas em dois foi identificado alguma participação do Ministério Público enquanto o IPM ainda não estava concluído, o que demonstra pouco controle externo sobre a condução da investigação realizada durante a fase policial e ampla autonomia dos responsáveis pelo inquérito.

6 DENUNCIAR OU ARQUIVAR: A TENDÊNCIA DO PROMOTOR MILITAR

De acordo LEMGRUBER et. al. (2003), as atribuições do Ministério Público foram substantivamente ampliadas a partir da Constituição Federal de 1988. Entre as novas funções recebidas, está a de controlar as polícias e defender os direitos dos cidadãos contra abusos cometidos por policiais. Além disso,

(...) atuação desse órgão no controle das polícias envolve funções não só reativas, de formulação e encaminhamento judicial de denúncias, mas também proativas, de acompanhamento e avaliação permanentes das atividades policiais. Com atribuições tão amplas e com tamanha autoridade, o Ministério Público constitui, assim, o mais importante órgão de controle externo da polícia legalmente previsto no Brasil. (LEMGRUBER et al, 2003, p. 122)

Depois de apreciado e aprovado o IPM pelo Ministério Público, o promotor responsável pode oferecer denúncia contra o policial ou pedir o arquivamento do caso, por considerar que existe excludente de ilicitude na ação policial, ou que a morte do civil não foi provocada pelos policiais ou que não existem provas suficientes para acusar o militar. De acordo com o art. 23 Código Penal Brasileiro (CPB), a excludente de ilicitude ocorre em três situações bem definidas: estado de necessidade, legítima defesa ou estrito cumprimento do dever legal.

O estado de necessidade, segundo o art. 24 do CPB, ocorre quando “quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se”. Porém, o mesmo dispositivo destaca que “não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo”, como é o caso de policiais militares, que têm como slogan “nossa profissão, sua vida”¹⁰.

A legítima defesa acontece, de acordo com o art. 25 do CPB, quando “quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem”. É o caso do policial que atira contra alguém porque esta pessoa estava na eminência de explodir uma bomba que mataria diversos outros indivíduos.

A última opção é o estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito. É interessante notar que o CPB não detalha o que é o estrito cumprimento do dever legal e, por isso, vários policiais argumentam que a função da instituição é preservar a vida, mas também garantir uma sociedade mais pacífica, o que pode ser alcançado pela morte de indivíduos “perigosos” ou o que MISSE (2011) denomina de “bandidos”.

Mesmo que não ofereça denúncia contra o policial, o promotor deve redigir um documento com o pedido de arquivamento, apresentado os motivos para tal, assim como nos casos de solicitações de remessa dos autos para a Justiça comum. As solicitações realizadas pelo MP - denúncia, pedido de arquivamento ou remessa dos autos à Justiça Comum - devem ter o aceite do juiz, que pode ou não aprovar a manifestação do promotor.

Dos 36 casos analisados, em 24 deles foi solicitado o pedido de arquivamento pelo

¹⁰ Fonte: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/139cia/principal.action>, acesso em 16 de junho de 2016.

Ministério Público, sendo que em todos eles houve o aceite do juiz. Os pedidos de arquivamentos do promotor são acompanhados de argumentos que respaldam a ação policial, mencionando, na maioria das vezes, as excludentes de ilicitude presentes no Código Penal Militar, principalmente nos casos que tratam de mortes decorrentes do crime de lesão corporal, como podemos ver em alguns trechos abaixo:

“A prova é clara no sentido de demonstrar que a ação policial se deu em decorrência do estrito cumprimento do dever legal” (Processo 36955).

“Trata-se de ação justificada pela legítima defesa própria, realizada com todos os seus pressupostos, agressão atual injusta com uso moderado dos meios disponíveis para afastá-la” (Processo 27678).

“Os policiais militares repeliram agressão injusta e atual a defesa própria, nos termos do caput do Art. 44 do CPM” (Processo 30069).

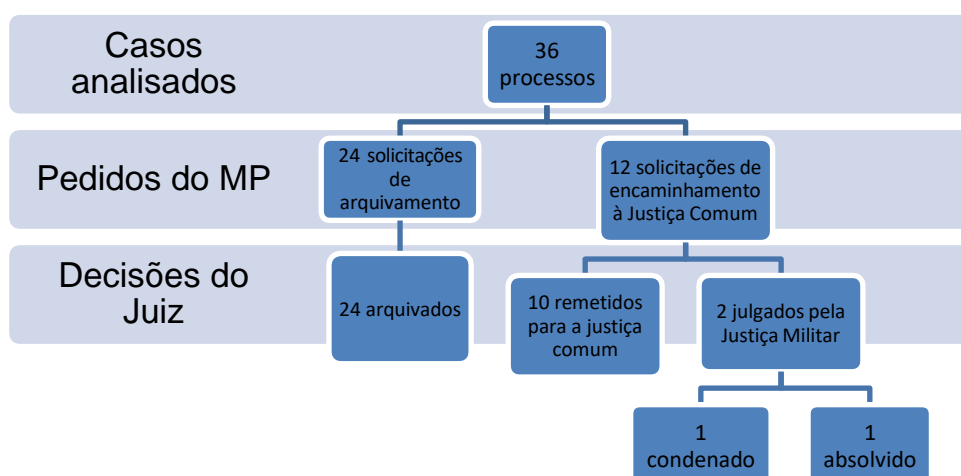
Em 12 deles houve solicitações do MP para transferência à Justiça Comum, sendo que o juiz concordou com o pedido em 10 casos. É importante notar que, segundo destacado na metodologia, a Justiça Militar não possui sob sua responsabilidade processos que foram remetidos para a Justiça Comum. Nesses 12 casos, o processo continuava na Justiça Militar porque os policiais eram suspeitos de praticar outros crimes conjuntamente com o de homicídio, como lesões corporais contra os civis (09 casos), abandono de posto (01 caso), omissão de informação (01 caso) e violação de domicílio e dano a residência (01 caso), crimes cuja competência para julgamento é da Justiça Militar. Então, foi possível pesquisar esses 10 processos porque, apesar de a competência do homicídio ter sido transferida para a Justiça Comum, os demais crimes, descritos anteriormente, foram processados e julgados pela Justiça Militar. Porém, não trataremos dos seus respectivos desfechos porque eles não interessam ao recorte desta pesquisa.

Em dois casos de pedido de transferência para a Justiça Comum, o juiz negou o pleito. Com isso, houve denúncia do Ministério Público e os militares foram julgados no âmbito da Justiça Militar. Um referente ao crime de homicídio combinado com omissão de informação, em que o militar foi sentenciado a pena de 01 anos e 02 meses de reclusão em regime aberto por ter redigido o Boletim de Ocorrência do caso em que figurava como suspeito e ter omitido informações sobre o mesmo. Outro dizia respeito aos crimes de violação de domicílio e dano à residência, combinado com homicídio, em que figurava uma

vítima que passou mal durante a ação policial e faleceu. Os militares foram absolvidos com a justificativa de falta de provas.

Em resumo, dos 36 casos analisados apenas dois resultaram em um processo válido na Justiça Militar, como mostra a Figura 2.

Figura 2 - O destino dos processos



Fonte: A Justiça Militar no controle da violência policial (CRISP/UFGM)

Como mencionado anteriormente, foram identificados poucos casos da participação do Ministério Público durante a fase do IPM, sendo que é o inquérito realizado pelos policiais militares que oferece os principais elementos para embasar a denúncia do policial pelo MP. Há portanto, uma significativa tendência do Ministério Público solicitar o arquivamento dos casos de letalidade policial, acompanhado pela aprovação do juiz, assim como é significativo o número de pedidos de arquivamento do crime de lesão corporal, ambos comumente justificados pelo amparo legal da excludente de ilicitude e da legítima defesa. A grande tendência de arquivamento dos casos de letalidade demonstra, portanto, a dificuldade tanto dos promotores quanto dos juízes de estabelecer parâmetros para a avaliação da ação policial que não seja apenas jurídica, mas incluindo princípios como a legitimidade do uso da força, avaliando se a mesma foi utilizada de forma desnecessária ou excessiva.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre polícia e democracia é comumente marcada por tensões, dado que essa é umas das principais agências que possui a prerrogativa de utilizar a força em nome do Estado. No caso brasileiro, marcado por poucos períodos de regime democrático, a violência policial muitas vezes não ganhou a devida visibilidade e formas adequadas de tratamento ao longo da história.

A partir da democratização do país nos anos 1980, a violência policial se tornou pauta da mídia e de estudos acadêmicos, mas pouco foi realizado em termos de legislação que garantisse o controle do uso da força policial. Os altos números de letalidade demonstram que, em termos de democracia e segurança pública, ainda precisamos avançar. A Constituição Federal de 1988 apresentou inúmeros avanços em termos de garantia de direitos humanos, mas também apresenta resquícios de períodos autoritários da história brasileira.

A Polícia Militar, que desde o início da nossa história republicana esteve vinculada ao Exército, continua a se estruturar em um modelo militarizado mesmo prestando funções civis a população. Como resultado dessa vinculação, os policiais militares possuem a prerrogativa de ter seus crimes julgados em um ordenamento jurídico historicamente pensado para julgar as infrações de membros das Forças Armadas.

Por ser a letalidade policial uma das faces mais dramáticas da atividade policial em uma democracia, o trabalho objetivou analisar os limites que uma esfera jurídica própria para investigar e julgar crimes cometidos por policiais militares possui para a devida responsabilização dos mesmos. Foram analisados 36 processos que envolviam a morte de civis tendo policiais militares como suspeitos. Foi constatado que, na fase investigativa do crime, conduzida por policiais militares, as possibilidades de interpretação sobre o uso da força pelos policiais suspeitos podem muitas vezes ficar restringidas ao *modus operandi* da atividade policial, principalmente, pela pouca participação de atores externos aos membros da corporação na condução da investigação, constituindo-se, assim, muitas vezes como um procedimento marcado pela parcialidade em favor dos policiais suspeitos.

O Ministério Público, mesmo tendo como uma das suas principais atribuições, a fiscalização da fase investigativa e a denúncia do policial suspeito da prática de homicídio contra civil, pouco participa do processo de investigação, se restringindo, muitas vezes, a

aprovação do Inquérito Policial Militar e, na maioria dos processos analisados, a solicitar o arquivamento dos mesmos.

Mesmo com a criação de uma legislação que objetiva restringir a atribuição da Justiça Militar em processar casos de letalidade policial (Lei Bicudo), há uma forte tendência, tanto pelos policiais responsáveis pelo inquérito quanto pelos promotores, em interpretar essas ocorrências sob a ótica das excludentes de ilicitude, o que permite que muitos casos de letalidade policial sejam arquivados ou não sejam transferidos para a Justiça Comum.

Apesar dos significativos estudos a respeito da violência policial e da sua intensidade no contexto brasileiro, há poucos instrumentos em termos empíricos que possam qualificar a ação policial para além da sua legalidade, o que é intensificado no Brasil pela existência de um ordenamento jurídico especializado e norteado por princípios militares para processar os crimes cometidos por policiais militares, mitigando as possibilidades de se enfrentar a violência policial que perdura em nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio. Políticas públicas de Segurança e a Questão Policial. São Paulo Perspec, P. 13-27, 1999.

BRETAS, Marcos Luiz. A Polícia Carioca no Império. Revista estudos históricos. v. 12 , n. 22, p. 219-234, FGV, 1998.

BRETAS, Marcos; ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas; Topoi, Rio de Janeiro, v. 14, n. 26, jan./jul. 2013, p. 162-173.

BUENO, Samira. Letalidade na ação policial. In: Crime, Polícia e Justiça no Brasil. Lima, Renato Sérgio de. Ratton, José Luiz. Ghiringhelli Azevedo, Rodrigo (Orgs.). São Paulo. Editora Contexto, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonardo. CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro. Editora Record, 2003.

MACHADO, Eduardo Paes. NORONHA, Ceci Vilar. *A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, nº 7, jan/jun 2002, p. 188-221.

MISSE, Michel. *Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido"*. *Lua Nova*, São Paulo, 79: 15-38, 2010.

MONKKONEN, Eric H. *History of urban police*. *Crime and justice*, p. 547-580, 1992.

MUNIZ, Jaqueline. *A Crise de Identidade das Polícias Militares Brasileiras: Dilemas e Paradoxos da Formação Educacional*. *Security and Defense Studies Review* Vol. 1 Winter 2001. p. 177-198.

NETO, Paulo Mesquita. *Violência Policial no Brasil: Abordagens teóricas e práticas de controle*. *Cidadania, Justiça e Violência*. p. 129-148.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Violência, crime e sistema policiais em países de novas democracias*. *Tempo Social; Rev. Sociol.SP, S. Paulo*, 9(1): 43-52, maio de 1997.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; IZUMINO, Eduardo A.; FERNANDES, M^a Cristina J. *Violência fatal: conflitos policiais em São Paulo (81-89)*; *Revista USP*; São Paulo; Março, Abril e Maio/1991; p. 95-112.

PONCIONI, Paula. *O Modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do estado do Rio de Janeiro*. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

PRADO, Sara Carla Faria. Será que foi em legítima defesa? Uma análise dos autos de resistência da Polícia Militar de Minas Gerais em Belo Horizonte (2012-2014). Trabalho de conclusão de curso em Ciências Sociais, UFMG, 2015.

SEIXAS, Alexandre Magalhães. A Justiça Militar no Brasil - Estrutura e Funções. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, UNICAMP, 2002.

SILVA, Sabrina Souza da. Todos são culpados? Uma etnografia na auditoria da Justiça Militar do Estado do Rio de Janeiro. Tese de doutorado em Antropologia, UFF, 2013.

ZACCONE, Orlando. Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2015.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

BRITO, Tiago de Jesus. O controle da violência policial na democracia brasileira: uma análise do processamento da letalidade policial na justiça militar
Data de submissão: 23/07/2017 | Data de aprovação: 20/09/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

BRITO, Tiago de Jesus. O controle da violência policial na democracia brasileira: uma análise do processamento da letalidade policial na justiça militar. In: Revive - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 335-365, jan./jul. 2018.

REDES SOCIAIS E MÍDIA TRADICIONAL: DISPUTA E ARTICULAÇÃO NA
SIGNIFICAÇÃO DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF¹
SOCIAL MEDIA AND TRADITIONAL MEDIA: DISPUTE AND ARTICULATION ON
DILMA ROUSSEFF'S *IMPEACHMENT* SIGNIFICATION

Letícia Baron² ; Michele Diana da Luz³

RESUMO: A partir da teoria do discurso laclauiana, faz-se uma análise da relação estabelecida entre os discursos dos Movimentos Endireita Brasil, Brasil Livre e Vem pra Rua e da grande mídia nacional - representada pelos jornais A Folha de São Paulo e O Globo - no período que envolve o processo e o julgamento da então Presidente da República, Dilma Rousseff. As análises demonstraram que as Organizações Globo e a Folha de São Paulo, no início do processo de *impeachment*, desmotivaram o prosseguimento do processo, afirmando preocupação com a instabilidade política que poderia gerar. Esta atitude foi amplamente criticada pelos movimentos. Com o aumento das manifestações e adesão de diversos segmentos ao pedido de Impeachment, O Globo reconsiderou seu posicionamento, cobrindo amplamente os eventos que resultaram no afastamento de Dilma. O posicionamento da Folha, contudo, manteve-se até o final do processo.

PALAVRAS-CHAVE: Discurso. Mídia. Impeachment.

ABSTRACT: Using laclauian discourse theory, the paper analyses the relation set between the discourse of the groups Endireita Brasil, Brasil Livre e Vem pra Rua and the mainstream national media vehicles - represented by the newspapers A Folha de São Paulo and O Globo - in the time Dilma Rousseff, then President, was tried and prosecuted by the Congress. The analysis has shown that O Globo and A Folha de São Paulo were, at the beginning of the impeachment process, discouraged the continuance of the process,

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio de 2017.

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas. Contato: letibaron@hotmail.com;

³ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas. Contato: micheledluz@gmail.com

showing concern with the political instability the prosecution could cause. This stance was widely denounced by the movements by the time. As the protests increased, as well as many groups came to endorse the impeachment process, O Globo reconsidered its position and made a vast coverage of all the events that resulted in Dilma's impeachment. A Folha, however, maintained its position till the end of the process.

KEY-WORDS: Discourse. Media. Impeachment.

Introdução

O processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff foi um episódio que marcou a história política brasileira por dois pontos principais. Primeiramente, por trazer à tona a fragilidade de nossa recente democracia. Em segundo lugar, por expor o poder de organização de correntes ideológicas que até então presumiam-se esquecidas ou minoradas. Como pano de fundo, as redes sociais despontaram como o local apropriado para a identificação, organização e difusão de discursos oponentes ao governo petista, assim como possibilitando a articulação destes. Neste cenário de reconfiguração comunicacional, a mídia tradicional não escapou ao discurso de crítica ideológica, tendo seu posicionamento constantemente questionado.

Transpondo as fronteiras digitais, os referidos discursos tomaram as ruas e adquiriram um status de manifestações de massa, operacionalizando, ainda que de forma pouco clara, a unificação de sentidos antagônicos ao governo petista. Ante a pressão das ruas, alguns veículos de comunicação de massa viram-se impelidos a inflexionarem-se diante do discurso que despontava. Dessa interlocução ocasionada entre os discursos da mídia tradicional e entre aqueles provindos das redes sociais, surgiu nosso questionamento de pesquisa. Ele visa elucidar como se dá a articulação entre estes dois discursos no desenrolar do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Para tanto, estabelecemos como objeto de nossa investigação os sentidos discursivos articulados em torno do significante "mídia" no período analisado, valendo-se das postagens realizadas pelos movimentos Movimento Brasil Livre, o Endireita Brasil e o Vem pra Rua em suas páginas oficiais no *Facebook*.

Para elucidar nossa questão, o período de análise estabelecido foi o abrangido entre dezembro de 2015 e agosto de 2016, período em que foi recebido, processado e julgado o processo de cassação da Presidente da República. A operacionalização da análise discursiva foi realizada através do *software* de análise qualitativa *NVivo* (QSR International), que permite a codificação e comparação dos dados através de sua disposição temporal, assim como das correlações existentes entre os diferentes discursos em um mesmo *nodo*.

1 A nova direita e as manifestações de 2015

O crescimento dos movimentos de apoio a partidos e atores políticos associados à direita do espectro ideológico é um fenômeno que tem ganhado cada vez mais espaço em diferentes países. Na Europa, esse discurso ressurgiu com força (seja em sua versão “tradicional” ou mediante sua face mais extremada), após considerável retração na década de 1990 e início dos anos 2000 (MUDDE, 2007). A eleição do Parlamento Europeu, em 2014, foi um expoente disso, quando a chamada “frente conservadora”⁴ logrou conquistar a maioria das cadeiras⁵. Semelhantemente, o recente episódio do *Brexit* (*Great Britain exit*)⁶ foi outro demonstrativo da conjuntura atual no continente europeu que chamou a atenção pelo mesmo motivo. Além de expor um posicionamento político até então não muito visível na Grã Bretanha, a decisão foi vista como um fator encorajador para líderes partidários de demais países (França, Holanda, Itália, Áustria, Suécia, Alemanha e Dinamarca) manifestaram interesse em realizar plebiscitos com o mesmo fim.

Longe de ser um fenômeno exclusivo do “velho mundo”, a onda de movimentos “à direita” atravessou o oceano e vem se mostrando bastante proeminente na América do

⁴ Dentre os partidos considerados de extrema-direita que elencam este grupo estão: Frente Nacional (França), Aurora Dourada (Grécia), Partido Nacional Democrata Alemão, Partido dos Verdadeiros Finlandeses, Partido da Independência do Reino Unido, Partido da Liberdade da Áustria, Jobbik (Hungria), Partido Popular da Dinamarca e o Movimento 5 Estrelas (Itália).

⁵ Ainda que com plataformas distintas, os partidos da referida frente compartilham motivações muito próximas em seus discursos, dentre os quais são sobressalentes a exaltação ao nacionalismo, a conduta anti-imigração e a presença de propostas para a saída do Bloco Europeu.

⁶ Referendo realizado no dia 23/06/2016, no qual a maioria da população britânica votou pela saída do Reino Unido da União Europeia.

Norte e também ao sul do Hemisfério, como ficou atestado pela eleição de Donald Trump como 45º Presidente dos Estados Unidos da América, em novembro de 2016. Com traços distintos, o crescimento desta corrente do lado de cá do Atlântico caracteriza-se por ter maior expressão na figura dos atores políticos do que nos partidos que estes representam. Tal constatação não é novidade no que diz respeito às democracias contemporâneas. Já na década de 1990, Bernard Manin (1995), afirmou que a concentração na figura do ator político seria um dos resultados da possibilidade de interações entre os representantes e representados, viabilizada pelos meios de comunicação em massa, padrão de comportamento político eleitoral por ele denominado de “democracia do público” (MANIN, 1995; 2013).

No caso específico da cultura política brasileira, como demonstrou Marcello Baquero (1994; 2000), o perfil do eleitor é bastante pragmático e personalista, posicionamento que decorreria do descrédito e da desconfiança dos eleitores com relação à política e aos políticos, assim como de um sentimento de ineficácia da política (BAQUERO, 2000, p. 149). Diferentemente dos EUA e, principalmente, da Europa, no Brasil não há um partido político de grande expressão eleitoral que se auto-intitule abertamente porta-voz da ideologia de direita. O argumento mais aceito para esta “lacuna eleitoral”, por assim dizer, é o de que tal postura decorre da imagem que habitualmente se faz da direita como a força militar dominante no período ditatorial brasileiro (1964-1985). Disto se depreende também a crença de que a redemocratização e as conquistas angariadas com a Constituição de 1988 havia, de certo modo, a extinguido. Acontecimentos recentes, no entanto, trazem à luz a necessidade de se repensar este suposto.

No contexto brasileiro, o crescimento do discurso de direita ganhou espaço nos últimos anos e chama a atenção por suas diferentes ramificações. Ele surge na contramão, ou até mesmo como possível resposta, às experiências observadas na América Latina nas últimas décadas. Após os anos de consonância ideológica com os demais países latinos vivenciados no Lulismo (SINGER, 2012) e que tiveram continuidade com a sucessão de Dilma Rousseff, os discursos de direita começaram a tomar vulto, ainda que de forma dispersa, e mostraram-se bastante evidentes nas manifestações ocorridas em diversas

idades brasileiras no ano de 2015⁶. Já na organização destas manifestações, pode-se perceber a força da internet, por meio das redes sociais, na formação e difusão de opiniões políticas. Organizadas e motivadas pelas redes sociais, sobretudo na plataforma *Facebook*, o impulso para a grande adesão às manifestações se deu por intermédio das páginas de três grupos principais: Movimento Brasil Livre, Endireita Brasil e Vem pra Rua⁷.

Além de expor uma miríade de descontentamentos de significativa parcela da população brasileira com o governo e com a classe política, estas manifestações trouxeram à tona diferentes sentidos em torno dos quais o discurso de oposição “à direita” foi se consolidando e que foram bastante significativos para a articulação do discurso pró-*impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff. Além disso, os eventos realizados com esta finalidade deram voz à uma multidão com ideias e motivações políticas que pareciam, até então, isoladas. Ainda que se possa considerar que várias das propostas defendidas pelos manifestantes fossem contraditórias entre si, restou claro que a “condensação” dos discursos ali presentes logrou êxito. Antes de adentrarmos na análise destes discursos e dos sentidos que os compõem, faz-se necessário que tornemos clara a concepção de discurso por nós considerada neste trabalho.

2 Discurso e articulação de sentidos

A categoria de discurso que fazemos uso advém da teoria do discurso, linha teórica fundada pelos filósofos políticos Ernesto Laclau e Chantal Mouffe (1987)⁸. Vinculando-se à corrente pós-estruturalista, vertente teórica crítica das visões essencialistas da sociedade, o pensamento laclauiano pode ser mais adequadamente caracterizado como um “pensamento pós-estruturalista de matriz pós-fundacional” (MENDONÇA e

⁶ Avalia-se com frequência que o “gérmen” destas manifestações esteve presente já nas chamadas “Jornadas de junho”, de 2013. Contudo, as manifestações a que se faz referência aqui dizem respeito a um discurso já mais articulado, marcadamente de oposição à ex-Presidenta Dilma Rousseff. Dentre estas, as de maior número de participantes ocorreram nos dias 15 de março, 12 de abril e 16 de agosto de 2015.

⁷ Inicialmente, englobamos em nosso estudo também a página do “Revoltados online”, a qual foi excluída de nosso recorte por haver sido retirada do ar.

⁸ Difundida, sobretudo, a partir da obra *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (1987).

RODRIGUES, 2014, p. 38). Esta matriz pós-fundacionalista diz respeito principalmente à incorporação das noções da falta e de descentramento⁹, cuja influência pode ser percebida na afirmação do caráter contingente e precário que a teoria do discurso atribui às identidades e, conseqüentemente, ao próprio social. Tais características permitem entender o discurso enquanto uma prática articulatória, na qual a fixação ou o deslocamento de diferenças atravessa toda uma estrutura, materializada nas instituições, práticas e rituais de uma formação discursiva (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 183). Desta forma, a teoria do discurso concebe o social como um espaço discursivo, permeado pela disputa, pela contingência e pela precariedade dos fundamentos.

Daí procede o argumento dos autores sobre a inviabilidade da abordagem dos sujeitos e sociedades atuais, cada vez mais fragmentados, por vieses interpretativos essencialistas incapazes de capturar a complexidade dessas identidades. Para eles, as relações sociais constituem-se em torno de uma assimetria fundamental, que decorre da crescente proliferação das diferenças. Não sendo possível tratar uma sociedade como homogênea e “fundante de seus processos parciais”, os autores abdicam desta terminologia e empregam, em seu lugar, “o social”. Por possuir caráter constitutivo, o social é necessariamente desprovido de essência, devendo ser entendido em termos discursivos, ou como uma “estrutura discursiva”. Trata-se, então, de uma prática articulatória, que constitui e organiza as relações sociais (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 167).

A “não-essência”, por sua vez, não se restringe o social como um espaço amplo dentro do qual os indivíduos ou sujeitos “totais” relacionam-se, pois as identidades são também formadas por fixações parciais, sempre incapazes de fixarem-se totalmente. A não fixação última é, por sua vez, o que torna possível haver fixações parciais. Do contrário, o fluxo das diferenças seria impossível. À seu turno, para que hajam fixações parciais de sentidos, faz-se necessário que estes *articulem-se* na construção de um *discurso*

⁹ Trazida da filosofia de Jacques Derrida.

hegemônico.

A categoria de articulação, que é central na proposta de análise aqui delineada, fornece o ponto de partida para a elaboração que os autores fazem do conceito de hegemonia¹⁰. Conforme Laclau e Mouffe, a construção teórica desta categoria exige a consecução de duas tarefas, quais sejam: o estabelecimento da possibilidade de especificar os elementos que compõem a *relação articulatória* e a determinação do *momento relacional* específico que abrange dada articulação (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 167)¹¹. Para elucidar a maneira como essa articulação “age” na formação das estruturas discursivas, destacamos o seguinte trecho:

Chamaremos de *articulação* qualquer prática que estabeleça uma relação tal entre elementos, de tal modo que a sua identidade seja modificada como resultado da prática articulatória. A totalidade estruturada resultante desta prática articulatória, chamaremos *discurso*. As posições diferenciais, na medida em que apareçam articuladas no interior de um discurso, chamaremos *momentos*. Por contraste, chamaremos *elemento* toda diferença não discursivamente articulada (LACLAU & MOUFFE, 2015, p. 178, grifos do autor)

As noções de *momento* e *elemento* dizem respeito aos sentidos passíveis de serem *articulados* em um *discurso*. Sendo, como afirmado, toda identidade relacional e todo discurso subvertido (por um campo de discursividade que lhe excede), a transição de elementos para momentos nunca pode ser completa. Assim sendo, os elementos atuam, dentro do campo da discursividade como significantes flutuantes. Tais significantes são assim denominados por serem impossíveis de ser totalmente articulados em uma cadeia discursiva (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 188). A prática da articulação, portanto, consiste na construção de pontos nodais que fixam sentido parcialmente, e o caráter parcial dessa fixação advém da abertura do social, resultante, por sua vez, do constante transbordamento de todo discurso pela infinitude do campo da discursividade.

¹⁰ O conceito de Hegemonia tem uma longa história. Sua elaboração pode ser encontrada já em Marx e Lênin e, posteriormente, Gramsci, de quem Laclau toma o conceito como base para, depois, reformulá-lo (PINTO, 2009, p. 102).

¹¹ Os conceitos de articulação e hegemonia elaborados por Laclau e Mouffe têm influência da formulação althusseriana destas categorias, perceptível principalmente na afirmação do caráter incompleto, aberto e politicamente negociável das identidades.

Toda prática social é, portanto, em uma de suas dimensões, articulatória (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 188). De modo mais claro, por este princípio, qualquer discurso político é sempre contingente e precário e sempre um produto da articulação, a qual não se dá de modo automático ou pré-concebido, visto que não há necessidade prévia para que ela aconteça. Disto sucede que o social é tomado por discursos que disputam entre si o caráter de verdade. Não havendo uma verdade final a ser alcançada, ou seja, não havendo uma “essência” propriamente dita, abre-se espaço para a contingência.

Para os fins propostos neste estudo, é central que apresentemos também a categoria de antagonismo. Ele se constitui a partir de duas lógicas a ele intrínsecas: a lógica da diferença e a lógica da equivalência. Começamos pela lógica da diferença. Laclau e Mouffe afirmam que os sujeitos ocupam *posições diferenciais* nos discursos, o que possibilita que os caracterizemos como particularidades. Entretanto, a existência de antagonismos sociais cria fronteiras internas na sociedade. Enquanto não articulada com outras identidades, essa particularidade mantém-se como uma identidade positiva. Porém, existindo um antagonismo interno que estabeleça uma barreira para mais de uma destas particularidades - como, por exemplo, um regime opressor - as diferentes particularidades passam a estabelecer uma *relação de equivalência entre si*, pois unem-se em oposição a um “inimigo” comum (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 40).

O antagonismo seria, então, o limite das relações de articulação dentro de uma prática articulatória. Neste processo, as identidades resultam modificadas. Porém, uma parte de seu sentido original permanece intacta, pois a lógica da equivalência não anula totalmente a identidade quando a modifica. Esta manutenção do sentido original é o que permite que determinada identidade participe de qualquer outro discurso no tecido social. Frente ao discurso que estabelece a lógica da equivalência, torna-se necessário que alguém represente a totalidade da cadeia (de equivalência), para além dos particularismos diferenciais ligados pelos laços de equivalência. Em dada situação, somente uma particularidade cujo corpo esteja “dividido”, sem deixar de ser sua própria particularidade, pode transformar seu “corpo” na representação de uma universalidade que a transcende (LACLAU e MOUFFE, 2015, p. 40). Deve-se ter em mente que embora utilizemos termos

como “particularidade” e “sujeito”, no âmbito da teoria do discurso, as formulações não dizem respeito ao indivíduo, mas sim à estrutura na qual este está inserido.

3 Discurso e ambiente virtual

Como mencionado no início do artigo, em nossa análise consideramos os discursos concernentes à nova direita brasileira no ambiente virtual, mais especificamente, na rede social *Facebook*. Ao optarmos pelo uso desta plataforma para nosso estudo, concordamos com o argumento de Kozinets (2014), segundo o qual o ambiente virtual é um local no qual a tecnologia não determina a cultura, uma vez que elas são forças codeterminantes e coconstrutivas (KOZINETS, 2014:28). Neste sentido, Marques (2016) reforça que ao abordarmos as relações *online*, deve-se evitar a ideia de que sites, blogs e redes sociais reconfiguram comportamentos e atitudes quase que automaticamente.

A importância de se contemplar estes espaços para a compreensão de fenômenos políticos vem sendo reforçada por diferentes aspectos. Por constituírem espaços de interação social no qual os usuários não apenas recebem as informações de forma passiva, mas são também agentes multiplicadores de conteúdo, a potencialidade de ação existente neste universo suscitou esperanças relativas à própria reconfiguração da democracia participativa (TORET, 2012; CARREIRO, 2012; CASTELLS, 2009). Segundo esta perspectiva, o uso de plataformas digitais apresenta-se como uma nova modalidade de participação política a ser explorada pela cidadania, despida das burocracias presentes nos mecanismos de representação política vigentes, cuja credibilidade é cada vez mais contestada.

Diferentes expressões foram adotadas para caracterizar a participação de cunho político no ambiente digital. A mais comum delas é a denominação de *ciberativismo*, a qual Silva (2014) conceitua como “uma expressão do uso politizado da tecnologia que revela potencialidades de envolvimento políticos mais participativos e horizontalizados em comparação ao modelo partidário de participação e representação política (SILVA, 2014:3). Neste sentido, Lattman-Weltman (2015) aduz a ideia de que as redes sociais

podem ser interpretadas como uma forma de "esfera pública digital"¹², de modo análogo ao experimentado nos primórdios da difusão espacial da imprensa no século XIX. Conforme argumenta, a expansão no acesso às plataformas digitais vem favorecendo a ampliação da participação argumentativa de um universo cada vez mais amplo e diversificado de indivíduos.

Todavia, as interpretações acerca da expansão do acesso a estes espaços de deliberação pública não devem ser restritos ao seu potencial papel agregador. Silva (2014) chama a atenção ao fato de que o contato direto entre cidadãos e representantes via *webpáginas* pode incidir no reforço do notório personalismo político brasileiro e, conseqüentemente, fomentar o desprezo pelas instituições intermediárias (SILVA, 2014, p. 4). Paralelamente, Lattman-Weltman (2015) indica os prováveis efeitos de polarização e radicalização que estes espaços viabilizam. Neste sentido, estudos recentes têm apontado a necessidade de se relevar um aspecto emergente nas discussões acerca do direcionamento de conteúdo nas plataformas digitais, que diz respeito aos algoritmos utilizados. O ponto levantado nestas discussões alerta para o fato de que os algoritmos empregados nestas plataformas tenderiam a influenciar o tipo de conteúdo ao qual se tem acesso (DEL VICARIO et al, 2016). Deste direcionamento resultaria o estímulo a adoção do viés de confirmação por parte dos usuários, que consiste em uma tendência à busca e interpretação de informações que confirmem percepções e crenças já assumidas.

A parte de estabelecer se as redes sociais constituem-se como ferramentas mais benéficas ou mais nocivas à consolidação democrática, resta indiscutível a importância de aprofundarmos a compreensão das dinâmicas existentes nesta plataforma, dada a expressão que esta possui na mobilização política. Pela própria dinâmica da vida moderna, na qual a linha que divide o mundo “*offline*” do “*online*” mostra-se cada vez mais indefinida, a complexidade cotidiana transposta para este ambiente permite que as análises realizadas captem uma riqueza de informações que passaria despercebida em outros

¹² No sentido habbermasiano.

ambientes.

Feitas estas ressalvas, abordaremos a partir de agora a relação estabelecida entre os sentidos enunciados pelos diferentes discursos por nós analisados no ambiente digital, a forma como estes se articularam e sua relação com a mídia tradicional.

4 Considerações metodológicas:

Para a análise proposta, foram consideradas todas as postagens realizadas nas páginas oficiais dos três grupos na rede social Facebook durante o período que abrange dezembro de 2015 até agosto de 2016. Ao total, foram catalogadas 4674 postagens, distribuídas conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 1 – Quantidade de postagens coletadas nas páginas oficiais dos movimentos no período analisado

	Dez	Jan	Fev	Mar	Abril	Mai	Jun	Jul	Ago	Total
MBL	224	193	148	219	243	187	231	239	247	1931
VRB	173	157	132	136	185	143	155	207	216	1504
MEB	143	137	97	114	156	119	126	184	163	1239

Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, as postagens coletadas foram sistematizadas em uma tabela no *Microsoft Excel*, observando-se o formato do texto, data da postagem, palavras-chave. Quando se tratou de vídeos, os mesmos foram transcritos para facilitar a análise posterior. As imagens, por sua vez, foram salvas em separado para comporem as observações na segunda etapa.

O segundo passo consistiu em importar a tabela e as imagens para o software

NVivo-QSR Internacional. A utilização do software, nesse momento, foi de especial importância pelas ferramentas de análise que ele propicia quando da realização de pesquisas de caráter qualitativo. Através de uma ferramenta denominada nós ou *nodes*, foram criadas categorias de análise que tinham por condão esclarecer os temas-chaves de cada postagem analisada.

A criação de tais categorias se deu de forma espontânea, obedecendo aos sentidos articulados nos discursos dos movimentos. A alta recorrência de sentidos em torno da mídia fez com que as pesquisadoras criassem um nó específico para tratar do tema, classificando ali todos os sentidos que constituíram a cadeia de significações sobre o tema no período.

Aproximando o material classificado da teoria utilizada, o terceiro passo da pesquisa constituiu na identificação dos sentidos que constituíram a compreensão dada pelos movimentos à temática imprensa. A análise buscou verificar não só como o contexto discursivo codificou o significante, como também se houve deslizamento de sentidos (ou seja, modificações na forma como o significante foi compreendido). Os resultados de tal investigação seguem expostos no tópico abaixo.

5 O discurso da mídia e os sentidos atribuídos pelos movimentos

Antes de adentrarmos na análise destas postagens, trazemos um breve panorama sobre os posicionamentos destes movimentos quanto à visibilidade que suas manifestações e temáticas receberam por parte da mídia tradicional nas primeiras manifestações por eles organizadas.

Ao longo do ano de 2015, ocorreram diversas manifestações no Brasil, questionando principalmente a lisura do pleito para a presidência da República que ocorreu no ano anterior e a gerência dos representantes eleitos sobre as políticas econômicas e sociais de competência do governo federal. Segundo Tatagiba, Teixeira E Trindade (2015), essas foram as primeiras manifestações com um caráter mais à direita desde o período da democratização que conseguiram atingir diversos segmentos sociais

unificados em torno de um discurso anti-governista, potencializado após o recebimento do pedido do *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em dezembro de 2015.

As manifestações, que inicialmente apresentavam múltiplos sentidos compartilhados em torno do antagonismo ao governo petista, assumiram um caráter focal em torno do discurso do *impeachment* de Dilma Rousseff no segundo semestre de 2015. Eis que, por encomenda do partido tucano, os juristas Janaína Pascal, Hélio Bicudo e Miguel Reale Junior deram início a investigações sobre a política econômica do governo Dilma, concluindo pela possibilidade dela ter incidido em crime de responsabilidade e, por conta disso, poder ser definitivamente afastada de seu cargo.

A notícia causou um grande impacto nos movimentos de rua - a destacar o Movimento Brasil Livre, Endireita Brasil e Vem pra Rua - que compartilhavam da ojeriza às diretrizes do governo petista e que buscavam, à época, mecanismos de reduzir a influência decisória da Presidente por meio da agitação popular. Por conta disso, o apoio e a cobertura da imprensa se tornaram fundamentais para que os movimentos atingissem seu objetivo final: o processamento e condenação de Dilma Rousseff.

Na disputa pela melhor retórica em torno do *impeachment*, se formou um instigante jogo de interesses entre os principais veículos de comunicação e as lideranças dos movimentos. As Organizações Globo e a Folha de São Paulo, por exemplo, se mostraram, no início do processo de *impeachment*, temerosas com a instabilidade política que o recebimento da denúncia poderia gerar e desmotivaram o prosseguimento do processo. Tal posicionamento foi amplamente denunciado pelos movimentos à época.

O repúdio às organizações Globo adquire novos contornos no dia 07 de agosto de 2015. O Jornal “O Globo” denunciou os acordos políticos que estavam acontecendo entre os partidos sub-representados na Câmara dos Deputados e partidos opositores do governo - sob comando do PSDB - e a influência do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, na agenda de votação da Casa Legislativa, como manobra

para o arquivamento das denúncias em seu nome, desencadeadas pelos resultados das investigações realizadas no âmbito da Operação Lava-Jato. O jornal conclui que:

É preciso entender que a crise política, enquanto corrói a capacidade de governar do Planalto, turbinou a crise econômica, por degradar as expectativas e paralisar o Executivo. Dessa forma, a nota de risco do Brasil irá mesmo para abaixo do “grau de investimento”, com todas as implicações previsíveis: redução de investimentos externos, diretos e para aplicações financeiras; portanto, maiores desvalorizações cambiais, cujo resultado será novo choque de inflação. Logo, a recessão tenderá a ser mais longa, bem como, em decorrência, o ciclo de desemprego e queda de renda. Tudo isso deveria aproximar os políticos responsáveis de todos os partidos para dar condições de governabilidade ao Planalto (O GLOBO, editorial de 07 de agosto de 2015).

Seguindo a linha do editorial, o Jornal Nacional daquela noite exibiu uma reportagem na qual a Presidenta Dilma Rousseff se defende das acusações oposicionistas e garante que possui condições de governar o país e de sanar a crise institucional que havia se dado pela migração de partidos da base aliada para a oposição consubstanciada pela legitimidade dos votos que a elegeram.

O posicionamento público das organizações em prol da estabilidade política foi recebida com ojeriza pelas lideranças do movimento, que classificaram o trabalho jornalístico como “um lixo, o principal culpado pela ignorância da população brasileira e por todas as mazelas do país” (Movimento Brasil Livre, agosto de 2015). Com base no posicionamento da imprensa, eles solicitaram a presença de todos na manifestação de agosto de 2015, visto que seu discurso ainda se colocava contra os interesses da elite nacional (ibidem).

Tal manifestação - assim como a ênfase que a Rede Globo deu à tal resposta - foi recebida com reprovação pelos movimentos que defendiam a saída da Presidente. Desde o ano anterior, eles disputavam - em relação antagonística com os defensores do governo - que a eleição da então Presidente foi fraudulenta e que ela não tinha legitimidade para ocupar o cargo. Ter seu principal argumento refutado colocava a maior emissora do país na condição de inimiga, e os movimentos passaram a se articular, em relações de equivalências, na construção de uma visão crítica a respeito da parcialidade do órgão de

comunicação. Nesse sentido, foram compartilhadas nas redes sociais diversas informações vinculando a grande imprensa com a implementação de uma ditadura comunista no país, segundo as quais ela seria a principal responsável pela continuidade do Partido dos Trabalhadores no poder e as consequências desastrosas da implementação dessa política.

A visão sobre os meios de comunicação - expresso principalmente em cartazes contrários a organização Globo - persistiu nos demais atos realizados ao longo de 2015. Nem mesmo após o recebimento do pedido de *impeachment*, no início do mês de dezembro, houve aproximação entre o discurso dos movimentos e das organizações Globo. Tal controvérsia resta evidenciada no tratamento que a imprensa deu aos grandes atos que ocorreram nas principais cidades do país no dia 13 de dezembro de 2015, motivados pela decisão do Supremo Tribunal Federal em determinar que a admissibilidade do pedido de cassação da Presidente deveria ser apreciada nas duas Casas Legislativas. Visando tornar o processo mais simples e mais célere, os movimentos defendiam a ideia de que o pedido deveria ser recebido somente na Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado a tarefa exclusiva de julgar a existência - ou não - de crime de responsabilidade. Diante da omissão legislativa, a Casa Suprema de Justiça determinou que a admissibilidade do pedido deveria ser apreciado duas vezes: uma na Câmara dos Deputados e outra no Senado Federal. Tal entendimento desagradou os movimentos, que imediatamente se unificaram para chamar um grande ato designado para o dia 13 de dezembro de 2015. As organizações Globo prontificaram-se em fazer a cobertura das manifestações, mediante a exibição em tempo real dos atos e discursos das principais lideranças dos movimentos.

A despeito do acordo firmado, no dia das manifestações a programação televisiva seguiu o roteiro tradicional, dando pouco - ou nenhum - espaço para os atos realizados. Jornais de ampla circulação - como a Folha de São Paulo - fizeram pequenas matérias dizendo que os atos resultaram em um grande fracasso e que havia pouca mobilização popular requerendo a saída da Presidenta. O jornalista Chico Pinheiro, âncora do Jornal Bom Dia Brasil, chegou a afirmar em seu perfil no *Twitter* que o *impeachment* era golpe e

que o Congresso Nacional não tinha idoneidade moral para condenar a petista.

A reação dos movimentos foi imediata. Os meios de comunicação foram acusados de firmarem acordos imorais e ilícitos entre a cúpula petista e seus representantes do Judiciário, colaborando e se favorecendo de práticas corruptivas. Em 14 postagens realizadas entre os dias 13 de dezembro e 31 de dezembro de 2015, o Movimento Brasil Livre vinculou a imagem da imprensa enquanto parcial, pouco reflexiva e afeita a filiações ideológicas em detrimento de um jornalismo imparcial de boa qualidade. O Movimento Endireita Brasil, por sua vez, considerou a Rede Globo como uma das cinco piores invenções nacionais e responsável pelo maior desserviço informativo do país, por meio do compartilhamento de 5 postagens no mesmo período. Aproximando-se dos demais movimentos, o Movimento Vem pra Rua classificou a imprensa como alienada, parcial e burra, através do compartilhamento de 12 postagens neste intervalo.

A divergência de interesses entre os sentidos compartilhados pela imprensa e os movimentos era bastante nítida na época. A perseguição à Rede Globo - utilizando-se do velho chavão da esquerda “manipuladora” - e a outros órgãos de imprensa bastante tradicionais - destacando-se a Folha de São Paulo - era expresso por meio do compartilhamento de postagens de tom pejorativo, vinculando o texto jornalístico ao financiamento partidário. A título de exemplo, destacamos a postagem do Movimento Brasil Livre e compartilhada pelos demais movimentos, que dizia o seguinte texto: *“Você daria dinheiro para o PT? Não? Então por que você continua assinando a Folha?”*

A cobertura que os meios de comunicação faziam das manobras políticas em meio ao recesso forense, que foi até o fim do mês de fevereiro de 2016, eram recebidas com ressalvas pelos movimentos, que não raro compartilhavam uma foto da capa do jornal com correções de conteúdo realizadas sob ela em tinta vermelha, objetivando demonstrar o jogo de interesses da imprensa e um eventual vínculo dela com o Partido dos Trabalhadores.

Porém, tal visão passou a se modificar conforme a mudança de posicionamento de

segmentos da imprensa. Mediante o prosseguimento do processo de *impeachment* e o apoio de significativa parcela da classe política, os movimentos designaram importantes atos para os dias 13 de março e 16 de abril de 2016. Eles receberam ampla cobertura televisionada, com interrupção na programação normal de domingo do canal para mostrar as manifestações nas diferentes capitais e enfatizar o apoio popular ao *impeachment* de Dilma. Igual atenção recebeu a votação da Câmara dos Deputados acerca da admissibilidade do pedido, ocasião na qual a Rede Globo interrompeu novamente a programação habitual para transmitir, ao vivo, a decisão de cada parlamentar.

A mudança do enfoque midiático, que passou a tratar os movimentos enquanto sujeitos políticos significativos e trouxe maior visibilidade para a crise política, fez com que houvesse recuo nas críticas dirigidas às organizações Globo. Ao longo dos meses de abril, maio, junho e julho não há nenhum registro sobre a existência de uma crítica direta a qualquer meio de comunicação vinculado às Organizações Globo.

A aproximação entre os movimentos e o veículo jornalístico restou evidenciada na cobertura dispensada nos atos que ocorreram no dia 31 de julho de 2016, requerendo a condenação da Presidente Dilma Rousseff no Senado Federal. Os atos foram transmitidos na televisão aberta em tempo real, por meio de plantões jornalísticos entre a programação habitual de domingo. Os canais pagos fizeram uma ampla cobertura, acompanhando as movimentações desde a sua organização até a dispersão final.

A cobertura dos eventos seguintes seguiram amplamente divulgados pelos veículos de comunicação. Quando da investigação das postagens realizadas pelos movimentos no que diz respeito a este período, verifica-se que a imprensa passou de mentirosa a fonte idônea, visto que as matérias oriundas dos jornais antes criticados foram compartilhadas como fontes sem que fosse dispensada nenhum comentário sobre a veracidade ou não daquilo que fora alegado.

Em relação ao jornal Folha de São Paulo, contudo, a interpretação é diferente. Os movimentos acusam o jornal de reduzir a dimensão das manifestações organizadas por

eles e de enfatizar os atos organizados pelos defensores do Partido dos Trabalhadores. O jornal é significado como um panfleto esquerdista mal embasado, que dá ouvidos somente a “semi-intelectuais” e totalmente descomprometido com a verdade, com a democracia e com o desenvolvimento nacional. Há um constante incentivo para que os seguidores dos movimentos deixem de comprá-lo ou assiná-lo, sugerindo o boicote como medida indispensável para conter a propagação da ideologia de esquerda. Das 134 postagens concernentes a mídia tradicional realizadas pelos movimentos entre os meses de abril até agosto de 2016, 78 (58%) tinham por objeto questionar a qualidade jornalística das matérias divulgadas pela Folha, arguindo que o conselho editorial proibia que fossem publicadas matérias que prejudicassem a imagem petista, apontado como seu principal patrocinador.

Disso se depreende que a imagem que os movimentos tinham da mídia não é uniforme e varia de acordo com os interesses defendidos por elas. Enquanto a Rede Globo se mostrava resistente ao *impeachment* da Presidenta Dilma, ela recebeu diversas críticas por parte das lideranças do movimento. Quando essa compreendeu que o afastamento da candidata petista era inevitável e concedeu maior cobertura para os atos realizados pelos movimentos, ela passou a ser mais bem vista. A Folha de São Paulo, por se manter alheia aos interesses dos movimentos, foi vista com maus olhos.

Tais mudanças de perspectivas, a partir da teoria do discurso proposta por Laclau e Mouffe (2015), podem ser explicadas pelo corte antagônico que se estabelecia no discurso nacional à época. O campo discursivo político estava dividido em dois polos, estando, de um lado, os defensores da legalidade do *impeachment* e, de outro, aqueles que consideravam que o pedido resultava de medida persecutória à Presidente e não deveria prosperar, uma vez que os próprios deputados, que exerceriam a função de julgadores, estavam sendo investigados pela prática de crime de corrupção. Essa divisão do campo, no qual dois lados defendem concepções distintas, caracteriza o que os autores supracitados denominam corte antagônico ou antagonismo.

Em meio à bipolarização do campo, coube aos órgãos de imprensa posicionarem-

se. Inicialmente, as Organizações Globo requereram prudência aos partidos de oposição, compartilhando os sentidos discursivos emanados entre os que defendiam a permanência de Dilma Rousseff na chefia do Poder Executivo. Tomando-se o arcabouço interpretativo fornecido pela teoria do discurso, entendemos que existem posições diferenciais articuladas nos discursos da Rede Globo, dos movimentos sociais, do Partido dos Trabalhadores e dos sindicatos. Isso se torna possível mediante as relações de equivalências, derivadas, por sua vez, do antagonismo que os articula contrariamente a um inimigo comum (nesse caso, materializado no discurso pró *impeachment*). Desta forma, estes sujeitos, ainda que tradicionalmente divergentes em seus posicionamentos, podem compartilhar de sentidos discursivos comuns, como a permanência da candidata petista em seu cargo até o fim do mandato pelo qual ela foi eleita, por exemplo.

Contudo, o discurso não é imutável nas condições de tempo/espaço. Interesses difusos fizeram com que houvesse uma modificação no discurso da Rede Globo, de tal forma que a relação de equivalência que ela havia mantido com os defensores de Dilma se desfez para se tornar uma relação de diferença. Os meios de comunicação passaram a compartilhar o processo de significação do *impeachment* como significavam os defensores da cassação da Presidente, movendo-se para o outro polo da relação antagônica. Tal mudança é identificada quando da observação do discurso dos próprios movimentos estudados, visto que é nítida a alteração na forma com que eles significaram a mídia ao longo do período do processo.

Em relação à Folha de São Paulo, contudo, não se verificou uma variação de seu posicionamento no polo antagônico. Por conta disso, houve uma tentativa constante de deslegitimar o formato jornalístico do veículo, vinculando-o a um discurso de esquerda, descomprometido com os valores da liberdade de expressão e do desenvolvimento nacional.

Disso decorre que os movimentos não veem a imprensa enquanto uma construção uniforme e desprovida de interesses. Eles vem a denunciar que o processo de formação de opinião é parcial e atende a interesses específicos. Vinculados a concepção ideológica

centrada mais à direita, há um comprometimento com a defesa de valores jornalísticos centrados na liberdade de expressão e que se preocupem em denunciar as mazelas do excesso de intervenção estatal na vida dos sujeitos, bem como na desconstrução da imagem dos meios de comunicação que não se coloquem de acordo com os interesses defendidos. Nesse contexto, as redes sociais assumem o papel de fontes de informação alternativas e mais idôneas, uma vez que não estariam atreladas à interesses financeiros, contrapondo-se assim aos meios tradicionais de mídia.

Considerações finais

Valendo-se da teoria do discurso proposta por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, desenvolveu-se a presente investigação objetivando-se identificar os sentidos compartilhados entre os Movimentos Vem pra Rua, Endireita Brasil e Brasil Livre em relação à imprensa tradicional nacional, destacando-se os jornais O Globo e Folha de São Paulo. Considerando a instabilidade política do país - antagonizado entre os discursos dos defensores da representante petista e os discursos dos opositores - não se pode afirmar que a identidade dos movimentos e dos órgãos de imprensa tenha se constituído de forma linear e coerente.

Desde o resultado das eleições de 2014, que elegeu Dilma para a chefia do Poder Executivo, os movimentos estudados articularam-se em torno do discurso que questionou a lisura do pleito e a legitimidade da candidata em permanecer no poder após 12 anos de governo petista. A defesa de tal posicionamento norteou a atuação das lideranças dos movimentos, e foi razão principal para a tomada das ruas no ano de 2015.

A instabilidade institucional gerada pelo questionamento da legitimidade da recém eleita Presidenta foi recebido com ressalvas pela comissão editorial do Jornal O Globo. Tal entendimento foi muito criticado pelos movimentos, que passaram a questionar a legitimidade dos jornalistas e vinculá-los a uma imagem de um órgão difusor da ideologia de esquerda.

Com o aumento das manifestações e o apoio de diversos segmentos ao pedido de

impeachment, a Rede Globo reconsiderou seu posicionamento e fez uma grande cobertura de todos os eventos que resultaram no afastamento de Dilma. A Folha, contudo, manteve seu posicionamento até o final do processo. Por conta disso, houve uma tentativa constante de deslegitimar o formato jornalístico do jornal, vinculando-o a um discurso de esquerda, descomprometido com os valores da liberdade de expressão e do desenvolvimento nacional.

Disso decorre que a relação estabelecida entre os movimentos e a imprensa é de constante renegociação dos papéis assumidos, visto que as eventuais alianças ou diferenças se dão de acordo com os interesses defendidos por cada um deles. Nesse sentido, há de se frisar que a imprensa não mais assume o papel imparcial de difusão de informação, estando sempre vinculada à defesa de um interesse específico, de uma determinada visão de mundo e, conforme a teoria do discurso, de uma ideologia que disputa sua constituição enquanto verdade final.

Referências

BAQUERO, Marcello. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000, 192p.

_____. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: estado e partidos políticos. In: BAQUERO, M. Cultura política e democracia: os desafios das sociedades contemporâneas. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1994, p. 26-41.

CARREIRO, Rodrigo. O espaço local e o estudo dos ganhos democráticos via participação política online. In: Teoria e Pesquisa. São Carlos: UFSCar, v. 21, n. 2, p. 108-122, jul/dez 2012.

CASTELLS, Manuel. Comunicación y Poder. Madri: Alianza Editorial, 2009.

DEL VICARIO, M; BESSI, A; ZOLLO, F; PETRONI, F; SCALA, A; CALDARELLI, G; STANLEY, H. E; QUATTROCIOCCI, W. The Spreading of misinformation online. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. Washington, vol. 113, nº. 3. 2016, p. 554-559.

JORNAL O GLOBO. EDITORIAL: Manipulação no Congresso ultrapassa limites. Publicado em: 07 de agosto de 2016. Disponível em: http://oglobo.globo.com/opiniaio/manipulacao-do-congresso-ultrapassa-limites-17109534?utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=compartilhar. Acesso em março de 2017.

KOZINETS, Robert. V. Netnografia: realizando pesquisa etnográfica online. Tradução Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2014. 203p.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantall. Hegemonia e estratégia Socialista: Por uma política democrática radical. Brasília: Editora Intermeios, 2015, 287 p.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Democracia e revolução tecnológica em tempos de cólera: Influência política midiática e radicalização militante. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2015, Rio de Janeiro. Anais: Compolítica, 2015.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 10, nº 29. 1995, pp 5-34.

MENDONÇA, Daniel. RODRIGUES, Léo Peixoto. In: MENDONÇA, Daniel; RODRIGUES, Léo Peixoto (Orgs). Pós-Estruturalismo e Teoria do Discurso: em torno de Ernesto Laclau. 2ed - Porto Alegre: EdiPUCRS, 2014, 212p.

MUDDE, Cas. Populist Radical Right Parties in Europe. Cambridge: Cambridge University

Press. Cambridge, UK, 2007, 404p.

PINTO, Céli R. J. Elementos para uma análise de discurso político. Santa Cruz do Sul: Barbarói, nº 24, 2009, p. 78 – 109.

SILVA, R. B. Mídias sociais e política: os partidos no Facebook. ALCEU, Rio de Janeiro, vol. 14, nº 28. Jan/jul, 2014, p.2002-223.

SINGER, André. Os sentidos do Lulismo: Reforma gradual e pacto conservador. Cia das Letras, São Paulo, 2012, 280p.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A, TRINDADE, T. Protestos à Direita no Brasil. In: Direita, Volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. Sebastião Velasco e Cruz; André Kaysel; Gustavo Codas (Orgs). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015, p.197-213.

TORET, J. Um olhar tencopolítico sobre os primeiros dias do #15M. In: COCCO, G. E ALBAGLI, S. Revolução 2.0 e a crise do capitalismo global. Garamond, Rio de Janeiro. 2010, p. 138-150.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

BARON, Letícia; LUZ, Michele Diana da. Redes sociais e mídia tradicional: disputa e articulação na significação do impeachment de Dilma Rousseff.
Data de submissão: 15/03/2017 | Data de aprovação: 05/06/2018

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

BARON, Letícia; LUZ, Michele Diana da. Redes sociais e mídia tradicional: disputa e articulação na significação do impeachment de Dilma Rousseff. In: *Revice - Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 366-388, jan./jul. 2018.

REFLEXÕES À LUZ DO PENSAMENTO DE GIORGIO AGAMBEN, ROBERTO
ESPOSITO E ZYGMUNT BAUMAN SOBRE O ADOLESCENTE NEGRO E POBRE
NO RIO DE JANEIRO

REFLEXIONS ABOUT THE SITUATION OF BLACK, POOR AND MARGINALIZED
ADOLESCENTS FROM RIO DE JANEIRO BASED ON GIORGIO AGAMBEN,
ROBERTO ESPOSITO AND ZYGMUNT BAUMAN CONCEPTS

Anna Carolina Cunha Pinto¹

RESUMO: este artigo pretende analisar à luz de conceitos de Agamben, Esposito e Bauman a situação dos adolescentes negros, pobres e periféricos do Estado do Rio de Janeiro, por muitos considerados inimigos públicos, numa sociedade que busca cada vez mais minimizar o contato entre os desiguais em tempos de modernidade líquida. A fim de poupar a interação entre estranhos que tem chance de se encontrar, a comunidade marcada pela falta de vínculo explicitada por Roberto Esposito, em *communitas*, aniquila o outro de variadas formas. Através da realidade destes adolescentes, nota-se que tal aniquilação dá-se de distintos modos sob a perspectiva do permanente estado de exceção, apregoado por Giorgio Agamben, passando pelo isolamento em suas comunidades, rotina de violação de direitos e rotulação como inimigo público. Este último justifica para determinada parcela da sociedade, assim como era para a figura do *homo sacer*, que estas vidas sejam ceifadas em nome de questões de segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de exceção. *Homo sacer*. *Communitas*. Modernidade líquida. Adolescentes.

ABSTRACT: this article aims to analyze, based on Agamben, Esposito and Bauman concepts, the situation of black, poor and marginalized adolescents from state of Rio de Janeiro, who are considered enemies of a "liquid modern" society which seeks to minimize the contact between different people. The community, which is marked by the lack of

¹ Graduação em Direito pela UCAM. Mestrado em andamento pelo PPGSD/UFF. Contato: annacarolinapinto@id.uff.br. <http://orcid.org/0000-0001-7842-9905>

attachment, as introduced by Roberto Esposito - *communitas* - try to prevent any chance of interaction between different people, and destroy their peer in many different ways. Analyzing the reality of this adolescents it is possible to realize that they are reduced to nothing from the perspective of a state of permanent exception, as introduced by Giorgio Agamben. In this context, a portion of our liquid society believes that some lifes must be mown in the name of public security, just like it is for Agamben's *homo sacer*.

KEY-WORDS: State of Exception; *Homo Sacer*. *Communitas*. Liquid Modernity. Adolescents.

INTRODUÇÃO

Através do diálogo da sociologia de Bauman com a filosofia política de Agamben e Esposito pretende-se, com esse trabalho, a análise da condição dos adolescentes negros, pobres e moradores das periferias fluminenses e a maior exposição destes indivíduos à perda de suas vidas e negação de direitos.

Tomando por base questões próprias da modernidade líquida, como a relação com o tempo- espaço, individualidade e emancipação, observa-se maior fragilidade dos laços afetivos e também comunitários, como Bauman aponta em diversas obras para além de *Modernidade Líquida* (BAUMAN, 2014).

Tal fragilidade remete-nos à obra de Roberto Esposito, *Communitas*, na qual o autor apregoa a ausência de vínculo como essência da comunidade atual. Deste modo, vivemos numa comunidade negativa na qual o comum é, justa e ironicamente, a ausência da comunidade. Trata-se de uma sociedade de não relação, fortemente marcada pelo individualismo possessivo, uma espécie de comunidade negativa. Esposito defende, assim, a *communitas* como algo que caminha na direção oposta ao que verificamos na comunidade negativa que vivemos hoje em dia, ou seja, a prevalência do coletivo face ao individual.

À luz desse modelo não haveria, portanto, a vil aniquilação dos indivíduos ou a

existência de pessoas que se assemelhem ao *homo sacer*², anuladas para a satisfação de determinada parcela da sociedade. Uma vez compreendida a igual condição humana de todos e a corolária titularidade de direitos humanos, eis que, para tê-los, como vociferava Immanuel Kant, basta nascer humano.

Em que pese o pressuposto para titularidade desses direitos ser comum a todos os seres humanos, sem exceção, convivemos ainda com a expressa violação de direitos humanos, ao redor do mundo. Para o presente trabalho, porém, apesar do vasto material nesse sentido, ateremo-nos especificamente aos adolescentes negros, pobres e moradores das regiões mais humildes do Rio de Janeiro, tomando como mote o crescente extermínio desses sujeitos e a permanente exclusão e invisibilização dos mesmos. Tal prática ignora os direitos que tais indivíduos naturalmente possuem, elevando-os, não raro, à injusta condição de inimigos públicos cujo extermínio é tido como aceitável pela sociedade, a exemplo do *homo sacer*, já que sua morte ou isolamento, restringindo, por exemplo, o direito à cidade dessas pessoas, garantiria uma maior sensação de segurança para as camadas mais abastadas da sociedade.

1 MODERNIDADE LÍQUIDA E A AUSÊNCIA DE VÍNCULOS COMUNITÁRIOS

Zygmunt Bauman é autor de inúmeras obras que versam sobre a liquidez que crê comum à modernidade. Para tal, parte da análise dos líquidos e sua fluidez que lhes permite a fácil mudança de formas, diferentemente dos sólidos. Na obra *Modernidade Líquida*, em que explica a adoção do termo que estará presente em diversos livros de sua autoria, Bauman cita Marx e Engels, em famoso trecho do *Manifesto Comunista*, que

²Ciente da dificuldade de se trabalhar à luz de exemplos (AGAMBEN, 2010, p.9), como apregoa Agamben ao analisar o método foucaultiano, com especial atenção dedicada ao paradigma, em sua obra *Signatura Rerum*, creio, ainda assim, válida a aproximação da figura do *homo sacer* e desse segmento específico da população em que pese a brevidade da análise imposta no bojo de um artigo acadêmico que pretende sucintamente analisar pontos das obras de três pensadores. Um esforço maior, nesse sentido, vem sendo desenvolvido em minha dissertação de mestrado, sob a orientação do Prof. Luís Antonio da Cunha Ribeiro, no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF).

apregoa que “tudo que é sólido se desmancha no ar” para demonstrar o derretimento dos sólidos impresso pelo espírito da modernidade, conforme defende Marshall Berman (1986, p.20). E vai além ao citar a célebre frase ao lembrar-nos que tudo que era sagrado fora profanado pelo mesmo agente. Importa frisar que na modernidade sólida existiam valores sólidos, instituições sólidas e a busca por liberdade mais ampla, porém, com o advento da modernidade líquida há o derretimento desses sólidos e a promessa de maior liberdade, para Bauman, vira um pesadelo, evidenciando o imenso paradoxo entre liberdade e segurança: quanto mais liberdade se tem, menos segurança se verifica e vice versa.

Sendo assim, a modernidade líquida é, ao mesmo tempo, benção e maldição. Sua promessa de liberdade racional é frustrada pelo surgimento do individualismo que altera a própria convivência comunitária, já que até nesse contexto a tendência individualista predomina. O engajamento mútuo tem seu fim, segundo o sociólogo, com o fim da era do panóptico (BAUMAN, 2001, p.19). Ao afirmar que atualmente o capital viaja leve, o que lhe permite saltar em qualquer ponto do caminho, não sendo, portanto, necessário demorar-se em nenhum lugar além do tempo que durar sua satisfação, Bauman permite-nos, de modo análogo, compreender como funciona também o engajamento entre os indivíduos nesse contexto de fluidez da modernidade.

Outro aspecto que merece destaque no que concerne aos indivíduos no bojo da modernidade líquida é o fato de que as pessoas passam a ser o que tem, expressando a si mesmas através de suas posses, suscitando discursos como do aburguesamento dos despossuídos que leva-nos a substituição do “ser” por “ter” e “agir” por “ser” como os valores mais altos e, ainda, o da cultura de massas. Desta feita, tem-se que o principal cuidado das pessoas é a busca pela conformidade, isto é, “manter-se seguramente entre a linha inferior e o limite superior – manter-se no mesmo nível (tão alto ou baixo, conforme o caso) do vizinho” (BAUMAN, 2001, pp.98-99). Tal preocupação evidencia o código em que a “política de vida” está inserida, sendo este notavelmente derivado da pragmática de comprar, ou seja, o “ter” vale muito mais do que o “ser”, permitindo ao indivíduo na busca de auto-afirmação, no gozo de bens e produtos, sobressair-se diante dos demais. Esta lógica, contudo, não permite a satisfação, tendo em vista que o desejo é ilimitado,

produzindo a constante necessidade de, ao alcançar um patamar, buscar alcançar outro patamar ainda mais elevado.

A prevalência do “ter” sobre o “ser” ajuda-nos a compreender, inclusive, a fragilidade dos laços afetivos, tema amplamente explorado pelo autor em *Amor Líquido* (BAUMAN, 2004), e o esquecimento dos valores. Antes da modernidade líquida tanto os laços familiares e sociais, bem como os valores postos pela sociedade serviam como esteio para os indivíduos. Uma vez dissolvidos, segundo Habermas, há a necessidade de desenvolver novos laços. Sobre a proposta habermasiana, NOCELLI (2014, p.57) esclarece que:

De acordo com Habermas, é necessário, neste sentido, propor um conceito de solidariedade que possa levar em consideração a passagem de uma solidariedade que se situa apenas no âmbito da família, particular e convencional, para uma solidariedade pós-convencional, cosmopolita e cidadã.

Ainda sobre o enfraquecimento dos laços humanos aqui discutidos, Erich Fromm em *A arte de amar* (2006) fala sobre a desintegração do amor na sociedade ocidental contemporânea. Nesse contexto, temos homens que desconhecem a si mesmos e as suas próprias necessidades, já que estas são produzidas pelo capital. Alienados de si mesmos, os homens modernos não compreendem que sua verdadeira necessidade, segundo Fromm, consistiria em existir como um ser social que tem relações e vínculos com outros indivíduos. Considerando que a sociedade contemporânea é pouco propícia para o desenvolvimento do amor e que nela existem diversas formas de pseudo-amor (que, nada mais são, do que formas de desintegração do amor), todos se sentem sós e se distraem com os paliativos como o consumo, a indústria do entretenimento e a própria rotina de trabalho mecânica e burocratizada. A distração é tamanha que, por vezes, permitem a inconsciência da solidão experimentada. O amor vira um abrigo da solidão, uma parceria, lugar de eternos estranhos, fortemente atrelado à satisfação sexual. O verdadeiro amor, aquele que se dá através da mútua comunicação entre duas pessoas a partir do centro de suas existências e que não convive com a fuga de si mesmas, portanto, é de difícil vivência para o homem socialmente moldado com fins de satisfazer os desejos

do capitalismo moderno que demanda indivíduos que cooperem, com gostos iguais (vide a experiência do fordismo), sedentos, desde crianças, por consumir e que pensam ser livres, mas não o são, eis que alienados de si mesmos.

Incapazes de se perceberem, como imaginar que o farão com seus pares? Há quem entenda, a exemplo de Margaret Thatcher e Peter Drucker, citados por Bauman (2001, pp.83-84), em *Modernidade Líquida* que não existe sociedade e que, se é que ela existe, não teria salvação, respectivamente. Zygmunt Bauman entende que temos muitos indivíduos e poucos cidadãos, situação que se agrava considerando que para ele os indivíduos são os maiores inimigos dos cidadãos. A experiência do comum e o individualismo duelam também no pensamento do filósofo político italiano, Roberto Esposito, professor da Escola Nacional de Pisa, na Itália. Seus estudos sobre biopolítica analisam, dentre outras coisas, a comunidade – ou a ausência dela.

Muito se discute a comunidade hoje em dia, porém, Roberto Esposito entende que reduzi-la a mero objeto filosófico e político distorce-a. A comunidade como subjetividade mais vasta infla, de acordo com ele, à enésima potência os indivíduos e não é isso que se objetiva na experiência do comum, tampouco a compreensão de que a comunidade é uma propriedade dos sujeitos, uma qualidade que se agrega, uma potência ou plenitude do corpo social, uma espécie de bem ou valor. ESPOSITO (2003, pp.24 e 25) propõe que reflitamos que:

Se refletirmos por um instante fora dos esquemas habituais, veremos que o dado mais paradoxal da questão é que o comum se identifica com seu mais evidente oposto: é comum o que une em uma única identidade à propriedade – étnica, territorial, espiritual – de cada um de seus membros. (tradução minha)

Pelo exposto, vê-se que compartilham a propriedade do que lhes é comum: mas seria isso a comunidade?

Para Esposito a resposta é não e, por crer que a resposta seja algo muito distante disto, estabelece o uso da palavra de origem latina *communitas* para expressar a noção de comunidade muito distinta das que seguem o viés acima esboçado. *Communitas*, nas

palavras do autor (ESPOSITO, 2003, p.29), então, “é o conjunto de pessoas unidas não por uma «propriedade», mas sim, justamente, por um dever ou uma dívida, conjunto de pessoas unidas não por um «mais», e sim por um «menos», uma falta” (tradução minha). É preciso entender, portanto, que não se trata de partilhar uma propriedade ou até mesmo, como entende Weber (ESPOSITO, 2003, p.24), uma pertença. A *communitas* implica em uma espécie de dívida e esse dever junto a ela é o que une os sujeitos de uma comunidade e o que retira dos indivíduos uma parcela da sua autonomia, já que não são inteiramente donos de si mesmos. Esposito esclarece que a *communitas* expropria, em parte ou inteiramente, a subjetividade de seus sujeitos, justamente a propriedade mais individual que uma pessoa detém.

As implicações em questão evidenciam que, na verdade, não é o próprio e sim o impróprio que determina a comunidade. Em outras palavras, temos que só no outro é que o comum se caracteriza, sendo, portanto, preciso sair de si mesmo, alterar-se e deparar-se com o vazio, a distância, o estranhamento que o faz ausente de si mesmo dentro de uma espécie de “circuito de doação recíproca” (tradução minha), nas palavras do autor. Somos, desse modo, sujeitos finitos dentro da *communitas* que é, para Roberto Esposito “ao mesmo tempo a mais adequada, se não a única, dimensão do animal homem, mas também a sua deriva, que potencialmente o conduz à sua dissolução” (2003, p.33, tradução minha)

Em contraponto à *communitas*, tem-se o projeto imunitário (*immunitas*) da modernidade que se dirige contra a lei da sua convivência associativa. Ao passo que a dispensa do contato contida no bojo do projeto imunitário (*immunitas*) evita o contágio da relação e assim, em alguma medida, protege os indivíduos, a *communitas* carrega consigo o dom da morte. Paradoxalmente, a *communitas*, que até então representa uma ameaça é vista como a única hipótese de salvação ao sujeito imunizado no pensamento de Roberto Esposito. Nesse sentido, o autor ampara-se no pensamento hobbesiano, que apregoava a possibilidade de que todos poderiam matar outra pessoa, contudo, estava igualmente exposta a possibilidade de ter sua vida tirada por outro. Matar e morrer são assim, em Hobbes, aquilo que os homens têm em comum sendo, inclusive, o medo de morrer maior que o desejo de viver, elevando o medo a um lugar primeiro, originário. Nesse sentido,

importa ressaltar a centralidade do medo no pensamento hobbesiano, o que para Canetti (ESPOSITO, 2003, p.53), inclusive, constitui a grandeza de sua produção. O medo nos leva a uma potência criativa e não se opõe à razão: é a razão, inclusive, que nos afasta daquilo que tememos.

Da ruptura com a dimensão originária é que se estabelece o contrato, dimensão artificial, que trata da ausência do dom, do *munus*, isto é, a dívida que se tem na *communitas* desaparece. Esposito entende que nesse ato se preenche o vazio do *munus* com um vazio ainda mais radical, posto que nesse contexto os homens vivem de e na renúncia de conviver. Temos, pois, a vida sacrificada para sua própria conservação. A ruptura dos laços sociais, dos vínculos naturais e da lei comum é o que auto legitima a modernidade restando, desse corte hobbesiano das raízes, apenas a culpa.

Pode-se afirmar, dessa maneira, que o pacto, pensado em Hobbes, reúne os homens e dá origem ao Estado, cuja função acaba ser não a de extinguir e sim a de reorganizar o medo, é concebido de modo notavelmente individualista – eis que visa protegê-los do risco inseparável da experiência comunitária. Se a única comunidade humanamente experimentável é a do delito/ violência, não resta outra alternativa que não a do delito contra a própria comunidade e, para isso, é necessário, assim, a eliminação de toda espécie de vínculo social com fito de eliminar o perigo que a sociedade apresenta para os homens. Nesse sentido, as pessoas passam a ter um vínculo negativo, um vínculo de não relação: a relação é proibida pelo Estado para proteger a vida do risco representado pela convivência comunitária.

2 ADOLESCENTES COMO INIMIGOS PÚBLICOS

No ano de 2015, inúmeros jornais noticiavam que o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) estimava que apenas 1% dos homicídios registrados no Brasil haviam sido praticados por adolescentes entre 16 e 17 anos (STAHL, 2015) o que, em números absolutos, tomando por base os homicídios cometidos no ano de 2012, equivaleriam a algo em torno de 500 dos 56.337 dos assassinatos registrados no Brasil naquele ano. Ao longo de 2015 houve forte mobilização social com fito de discutir proposta que tramitava

no Congresso sobre a redução da maioridade penal de 18 para 16 anos, tendo como argumento favorável para tal, justamente, a prática de crimes contra a vida parecendo desconsiderar ainda o percentual ínfimo verificado nesse sentido.

De acordo com o *Mapa da Violência 2015* (WASELFIK, 2015), houve expressivo crescimento no número de mortes de adolescentes por causas não naturais no Brasil desde 1980. Insta salientar que as mortes por homicídio perfizeram 46% das *causas mortis* de adolescentes no ano de 2013. Resta evidente, deste modo, que os adolescentes são mais vítimas de homicídios do que autores, conforme alertou a UNICEF em esclarecedora nota que se opõe a redução da maioridade penal:

No Brasil, os adolescentes são hoje mais vítimas do que autores de atos de violência. Dos 21 milhões de adolescentes brasileiros, apenas 0,01% cometeu atos contra a vida. Na verdade, são eles, os adolescentes, que estão sendo assassinados sistematicamente. O Brasil é o segundo país no mundo em número absoluto de homicídios de adolescentes, atrás da Nigéria. Hoje, os homicídios já representam 36,5% das causas de morte de adolescentes no País, enquanto para a população total correspondem a 4,8% (...) As vítimas têm cor, classe social e endereço. Em sua grande maioria, são meninos negros, pobres, que vivem nas periferias das grandes cidades. Estamos diante de um grave problema social que, se tratado exclusivamente como caso de polícia, poderá agravar a situação de violência no País. (STAHL, 2015)

Contudo, em que pese a recorrente associação dos adolescentes à prática de crimes hediondos, as estatísticas contrariam o senso comum, demonstrando a prevalência de ações contra o patrimônio, sendo o roubo (38,70%) e o furto (4,24%) as modalidades mais comuns de atos infracionais, de acordo com o *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Conflito com a Lei*, feito pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) divulgado em 2013 (SDH, 2013).

O clamor que o debate sobre a redução da maioridade penal suscitou e, principalmente, os argumentos de quem defende a mesma evidenciam o quanto vivemos em uma sociedade altamente punitivista que conta, inclusive, com uma das maiores populações carcerárias do mundo, mas que, apesar disto, clama pela criação de mais tipos penais e maior rigor no cumprimento das penas imputadas aos adultos e as medidas de responsabilização dos adolescentes. Crê-se, no Brasil, na correção do indivíduo através da privação de sua liberdade e a falsa sensação de segurança quando do encarceramento

dos sujeitos ao processo disciplinador esperado da prisão, o aparelho disciplinar exaustivo apresentado por FOUCAULT (2014) que teria o condão de corrigir o indivíduo e torná-lo apto a conviver socialmente sem que suas atitudes representem um transtorno ao seio social. Sendo assim, temos que “o corpo humano entra numa maquinaria de poder que o esquadriha, o desarticula, o recompõe” (FOUCAULT, 2014, p. 135) e, desse modo, “a disciplina fabrica [...] corpos submissos e exercitados, corpos ‘dóceis’ [...] ela dissocia o poder do corpo” (FOUCAULT, 2014, p. 135)

Desta feita, importa questionar de quem são os corpos dóceis submetidos ao aparelho disciplinar exaustivo. O último relatório anual do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (MEPCT) de 2014 é taxativo ao afirmar que:

Nas inúmeras visitas realizadas às unidades do sistema socioeducativo do estado do Rio de Janeiro, o MEPCT/RJ pode constatar mais uma vez a seletividade do sistema punitivo fluminense. São, em sua grande maioria, jovens do sexo masculino, negros, moradores das periferias urbanas. Diante dessas constatações, imperativa se faz a análise de que a passagem pelo sistema socioeducativo é mais uma etapa de violação e negação de direitos humanos na trajetória de vida desses adolescentes. (MEPCT/RJ 2014,p.68).

Cumprido destacar que para além da sistemática internação de adolescentes do perfil supra delimitado, convivemos com a igualmente sistemática eliminação da juventude negra e periférica no estado do Rio de Janeiro. Relatórios de organizações como a Anistia Internacional, a exemplo do recente *Você matou meu filho!: Homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro* trazem à tona questão. Neste, especificamente, afirma-se que:

As políticas de segurança pública no Brasil são marcadas por operações policiais repressivas nas favelas e áreas marginalizadas. A “guerra às drogas” para combater o comércio de drogas ilícitas, especialmente nas favelas, e a ausência de regras claras para o uso de veículos blindados e de armas pesadas em áreas urbanas densamente povoadas elevam o risco de morte da população local. A Polícia tem justificado, recorrentemente, o uso da força letal contra as pessoas alegando suspeitas de envolvimento das vítimas com grupos criminosos. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015, p.5)

Ideia reforçada por Átila Roque em artigo escrito para a *Carta Capital*, quando o mesmo atuava como diretor executivo da Anistia Internacional no Brasil, ao declarar que:

São 56 mil homicídios no Brasil por ano. Desse total, 30 mil tinham idade entre 15 e 29 anos. É razoável lidar com esta naturalidade com o homicídio em massa de jovens? E por quê? Não nos enganemos. Os que morrem são em sua maioria negros, são pobres, são invisíveis. Não pensamos que, por trás do número de um milhão de mortos, há um milhão de mães, de familiares, de vidas roubadas, histórias interrompidas. Tornamos tudo isso invisível. (ROQUE, 2015)

A Anistia Internacional vem denunciando a prática sistemática de extermínio, pela polícia, da juventude negra, cujo direito à vida em muito dista de ser considerado, na prática, um direito fundamental dessas pessoas. O relatório *O Estado dos Direitos Humanos no mundo*, na sua edição 2016-2017, ao trazer pontualmente questões que aviltam os referidos direitos no Brasil é taxativo ao afirmar que: “jovens negros, principalmente os que moram em favelas e periferias, foram desproporcionalmente afetados pela violência por parte de policiais” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2017, p. 82).

É preciso ainda considerar dados como os fornecidos pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública que evidenciam maior vulnerabilidade da juventude negra: um jovem negro tem 2,5 mais chances de ser morto do que um jovem branco (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 21). Essa média pode variar, especialmente em estados do Nordeste, a exemplo de Alagoas, Pernambuco e Paraíba, entre 8 e 13 vezes mais (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015, p. 22). Em mais um contundente trecho do relatório *Você matou meu filho* a Anistia Internacional relata que:

Os estereótipos negativos associados à juventude, notadamente aos jovens negros que vivem em favelas e outras áreas marginalizadas, contribuem para a banalização e a naturalização da violência. Em 2012, mais de 50% de todas as vítimas de homicídios tinham entre 15 e 29 anos e, destes, 77% eram negros (...). Das 1.275 vítimas de homicídio decorrente de intervenção policial entre 2010 e 2013 na cidade do Rio de Janeiro, 99,5% eram homens, 79% eram negros e 75% tinham entre 15 e 29 anos de idade. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2015, p. 35)

A *Human Rights Watch*, por sua vez, alerta para existência de provas substanciais e críveis de que “que muitas das pessoas mortas em supostos confrontos com policiais

foram, na realidade, vítimas de execuções extrajudiciais” no relatório *O bom policial tem medo – os custos da violência policial no Rio de Janeiro* lançado em 2016 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016). No mesmo documento, a entidade aponta ainda para o alarmante fato de que até 2007, promotores de justiça haviam denunciado menos de 1 por cento de todos casos de homicídios cometidos pela polícia no ano de 2005 (HUMAN RIGHTS WATCH, 2016).

É importante considerar, como pontuado por Átila Roque, que a sociedade torna invisível a repetição de casos que carregam consigo identidade em relação à sua essência: pessoas consideradas suspeitas, sem direito a julgamento, sendo executadas pela polícia. Pessoas que, salvo exceções, são jovens, negras, pobres e moradoras das periferias de cidades como o Rio de Janeiro: os mortos pelo Estado possuem as mesmas características dos adolescentes cujos corpos se pretendem dóceis e objetos dessa remodelação para que se adéquem ao pretendido pela sociedade (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2013). Nesse contexto é possível falarmos em mera coincidência acerca do perfil supradelimitado?

3 O ESTADO DE EXCEÇÃO QUE TUDO JUSTIFICA E O HOMO SACER CONTEMPORÂNEO

Agamben (2004, pp. 12-13) compreende que é possível a utilização de dispositivos através dos quais mecanismos de exceção coexistam com o Estado de Direito. Tais mecanismos terão como destinatário desde adversários políticos ou até mesmo categorias inteiras de cidadãos que pareçam “inadequados à ordem vigente”.

O que se depreende da morte sistemática de adolescentes dentro de um mesmo perfil e da igualmente sistemática internação desses adolescentes com fito de corrigi-los não é mera coincidência. Tais práticas nos remetem à ideia de estado de exceção permanente pensada por AGAMBEN (2004) e ainda a de *homo sacer*, outra relevante contribuição do filósofo político italiano. Recorrendo à figura romana do sujeito condenado pela prática de determinado delito e que, em virtude disto, não poderia ser sacrificado aos deuses, mas que poderia ser morto se fosse encontrado, não cabendo a quem tirou-lhe a vida qualquer punição, Agamben deixa evidente estarmos diante de uma

vida insacrificável, porém matável. Em *Homo Sacer* (AGAMBEN, 2002), o autor demonstra que o Estado tem competência, através da soberania, de determinar quem é o inimigo e como combatê-lo, ou seja, o soberano tem plenos poderes para dispor da vida das pessoas, bem como, para declarar guerras.

Hodiernamente, no entanto, aqueles que podem ser equiparados ao *homo sacer* sequer precisam cometer delito para alcançar essa condição: se a definição de criminoso é fruto de uma construção pautada pela seletividade, a escolha de quem pode se tornar o inimigo público de uma época também o será, ou seja, basta que a sociedade estabeleça que determinado grupo representa uma ameaça para sua segurança que isso, por si só, já tornará seus membros matáveis e sua eliminação ou aprisionamento justificáveis a qualquer custo. Nesse diapasão, Zaffaroni (2014, pp.13-16) afirma que nas últimas décadas o que se tem presenciado é uma expansão do poder punitivo, tendo a figura do inimigo ganhado destaque. Ele reforça a ideia de que essas emergências justificadoras de estados de exceção não são recentes e tem se convertido em exceção perpétua, principalmente na legislação latino-americana. Ressalta ainda que os Estados não são capazes de realizar reformas estruturais e a comunicação de massa, ao invés de informar, investem em uma propaganda que nada mais faz do que aprofundar preconceitos, e que, na nossa opinião, permite verdadeiramente discursos de ódio. Explica ainda que a questão da construção do inimigo, é verdadeiramente de caráter político e que tem-se duas frentes possíveis: a dos direitos humanos de um lado e, do outro, a da repressão ao inimigo que, nas palavras do autor: “arrasa com os direitos humanos e, mais cedo ou mais tarde, acaba no genocídio” (ZAFFARONI, 2014, p. 17).

Exemplo claro disto é que só em 2016 tenhamos esgotado a possibilidade de uso do termo autos de resistência, que remonta ao duro período ditatorial, no qual também havia a eliminação dos indivíduos em desacordo com os interesses do governo, dentre outras mazelas, como os inúmeros casos de tortura que também maculam a história recente de nosso país. Os autos de resistência constituíam-se em verdadeira política direcionada às classes e grupos sociais excluídos com o intuito de garantir o controle social e a segurança de outra parcela da população, permitindo que policiais eliminassem suspeitos em situações que, ao seu juízo, pareciam-lhe ameaçadoras, constando esse

homicídio em estatística diferenciada e, via de regra, restando impune o policial ainda que duvidosa as circunstâncias da morte.

Neste diapasão, Agamben, ao falar sobre o estado de exceção, discorre sobre o totalitarismo moderno, o qual define como:

A instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político [...] o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea. (AGAMBEN, 2004, p.13)

Para este autor, o objetivo de exercer o controle e o governo das populações visando a manutenção da ordem, pode ser modificado de acordo com a necessidade do momento. Se uma categoria social é, portanto, considerada um problema para a segurança pública, já que comumente associada à autoria dos mais diversos delitos, ainda que os dados apontem para outra direção, vale o uso da técnica permanente naturalizada de exceção e combate ao inimigo eleito: o jovem negro e pobre. Temos nele a etiqueta do inimigo a ser docilizado, ou até o extremo: aniquilado, despersonalizado, coisificado, despido de humanidade, temos nos adolescentes pobres, em conflito – ou não - com a lei, a figura do nosso *homo sacer* contemporâneo.

Nesse sentido, importante lembrar que a teoria do etiquetamento gira em torno da afirmação de que cada um de nós se torna aquilo que os outros vêem em nós, ou seja, o indivíduo rotulado como delinquente acaba assumindo esse papel que lhe é designado (CALHAU, 2009, p.81). Insta salientar também, como apontado por Molina (2002, p.385), que as condutas consideradas criminosas surgem através de processos discriminatórios, o que nos permite afirmar que a criminalidade, à luz dessa teoria, é resultante de um processo social de interação (definição e seleção do que deve ou não ser considerado como crime, e, conseqüentemente, quem vem a ser definido como criminoso). Resta evidenciado, portanto, que o "conceito que tem um indivíduo de si mesmo, de sua sociedade e da situação que nela ostenta, é ponto importante do significado genuíno da conduta criminal" (MOLINA, 2002, p.321), assim, temos que a criminalidade é criada pelo

controle social que, por sua vez, é notadamente discriminatório.

Corolariamente, a depender da posição do sujeito dentro da pirâmide social, haverá ou não a chance de receber essa etiqueta de criminoso em potencial. O indivíduo assim rotulado passa a elaborar uma nova imagem de si mesmo, é a imagem onde ele passa a ser visto, ser reconhecido perante as demais pessoas.

CONCLUSÕES

Tomando como mote a teoria do etiquetamento, tocamos numa questão profunda: esses adolescentes, de alguma forma que independe de suas ações, já são considerados criminosos. O temor que causam gratuitamente em algumas pessoas por, simplesmente, circularem em um mesmo ambiente reafirma, de modo gritante, o estigma que os acompanha.

Através de um esforço de aproximação, podemos conceber que a comunidade imune, muito distante da *communitas* pensada por Esposito, demonstraria para Bauman (2001, p.135) a:

incapacidade de enfrentar a pluralidade de seres humanos e a ambivalência de todas as decisões classificatórias, ao contrário, se autoperpetuam e reforçam: quanto mais eficazes a tendência à homogeneidade e o esforço para eliminar a diferença, tanto mais difícil sentir-se à vontade na presença de estranhos, tanto mais ameaçadora a diferença e tanto mais intensa a ansiedade que gera [...]. Torna-se cada vez mais fácil misturar a visão dos estranhos com os medos difusos da insegurança [...]. A busca da segurança numa identidade comum e não em função de interesses compartilhados emerge como o modo mais sensato, eficaz e lucrativo de proceder [...].

A ausência de vínculos concretos, típicos do projeto imunitário, reforça o individualismo possessivo e o medo. Há, inclusive, que se creditar o papel central do medo, por exemplo, no pensamento de Hobbes, já que esse é o combustível que leva os sujeitos ao pacto civil que irá, tão somente, reorganizar o medo, eis que desloca do medo comum de ser morto num contexto em que todos, sem exceção, comungavam da possibilidade de matar e morrer, para o medo do Estado.

A referida incapacidade de enfrentar a pluralidade de seres humanos resulta na escolha das elites pelo isolamento, pago prodigiosamente e de boa vontade. Em contraponto, aqueles incapazes de optar por isso e arcar pelos custos de sua segurança, vivem no equivalente contemporâneo dos guetos e tem seu acesso barrado aos “comuns” de ontem, tendo limites bem claros estabelecidos ainda que silenciosamente, conforme apregoa Bauman (1999, P.29). Deste modo, o território urbano transforma-se numa espécie de campo de batalha de uma contínua guerra espacial, no qual é cada vez mais difícil verificar quaisquer tipos de laços comunitários.

A questão espacial posta por Bauman em *Modernidade Líquida* é evidenciada, por exemplo, no episódio envolvendo adolescentes com o perfil aqui traçado, no ano de 2014, cuja circulação pela cidade do Rio de Janeiro, em especial nas praias da Zona Sul, foi barrada com apoio do governador, com fito de prevenir a ocorrência de arrastões. A revista seletiva feita exclusivamente em linhas de ônibus provenientes das regiões mais humildes, também tinha eleito seu alvo de sua abordagem: os jovens negros, pobres e das periferias (MALKES, 2015).

Os mesmos alvos da operação supracitada são aqueles que lotam as galerias das unidades de internação do Departamento Geral de Ações Socioeducativas (DEGASE), por intermédio de decisões que, inclusive, contrariam Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ) suprimindo de forma excessiva e contraditória a liberdade de uma parcela da sociedade e, como bônus, ainda contam com inúmeras violações de direitos que, assim como todo e qualquer adolescente, são titulares. Mais do que isso: esses adolescentes dos novos guetos, que tem cor e classe social pré- definida, são os mesmos que tem a vida ceifada pelos agentes do Estado, à exemplo de Andreu (CARVALHO, 2014, p.30), assassinado por agentes do DEGASE de forma brutal, nas dependências da antiga e icônica unidade Padre Severino, e dos cinco jovens que tiveram o carro alvejado por 111 tiros pela Polícia Militar em Costa Barros, todos falecidos, em 2015 (MARTÍN, 2016).

É impensável que tais ações pudessem ocorrer com adolescentes das classes mais abastadas da sociedade, contudo, notícias como essas são comuns entre aqueles que integram as comunidades menos favorecidas do Rio de Janeiro. Como se as vidas desses adolescentes não importassem, assassinos seguem impunes e, mais do que isso,

cada dia mais se consolida a rotina de negação e violação de direitos desses indivíduos. A invisibilização destes é rompida quando galgam a condição de inimigos públicos em potencial ou, quando ganham maior repercussão, casos de violência contra adolescentes negros, pobres e das periferias.

Numa comunidade marcada pela ausência de vínculo, cheia de indivíduos em busca da homogeneidade e da eliminação da diferença é cada dia mais difícil reconhecer naquele que distoa do padrão marcante da homogeneização um par e, fundamentalmente, aquele em que se configura a *communitas*. Imunes, os indivíduos segregam e, sob o manto do medo, motor da atividade política, passam a aderir aos mais absurdos fins para eliminação do inimigo que possa, de algum modo, ainda que hipoteticamente, ameaçar a sensação de tranquilidade após a reorganização do medo pensada em Hobbes. Essa é a essência da noção de comunidade sacrificial, apresentada por Esposito em *Communitas* (2003, p.74).

Mas, no contexto da segurança pública em nosso estado, importa destacar que o sacrifício, próprio do nosso permanente estado de exceção, atende a uma seletividade visível, como aqui exposto. Tamanha aniquilação, que não raro, despe o outro de humanidade tornando sua vida nua, não pode sob nenhum prisma parecer justificável ou natural. A *communitas* está mesmo muito distante de nós e o que temos é a experiência frívola de compartilhar uma propriedade, considerando que isto que fantasiamos seja partilhar o comum, dentro de nossas respectivas zonas de conforto que incluem a exclusão declarada do diferente pelo simples fato de não ser como nós.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. (2004) Estado de exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo.

_____(2002) Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua 1. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____ (2010). *Signatura Rerum- sobre el método*. Tradução de Flavia Costa e Mercedes Ruvituso. Barcelona: Editorial Anagrama.

ANISTIA INTERNACIONAL (2017) *Anistia Internacional – Informe 2016/2017 – O estado dos direitos humanos no mundo*. Tradução: Verve Traduções. Londres: Anistia Internacional

_____ (2015). *Você matou meu filho!: homicídios cometidos pela polícia militar na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Anistia Internacional.

BAUMAN, Zygmunt (2001) *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar.

_____ (1999) *Globalização: As conseqüências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Zahar.

BERMAN, Marshall. (1986). *Tudo que é sólido se desmancha no ar*. São Paulo: Cia das Letras.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). (2013) *Levantamento Anual dos/as Adolescentes em Conflito com a Lei – 2012*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

CARVALHO, Deize. *Vencendo as adversidades*. (2014). São Paulo: Nós por nós. Conselho Nacional do Ministério Público. *Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 67/2011: Um olhar mais atento às unidades de internação e semiliberdade para adolescentes*. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

ESPOSITO, Roberto (2003). *Communitas: origen y destino de la comunidad*. 1ªed. Buenos Aires: Amorrortu.

FOUCAULT, Michel. (2014) Vigar e Punir: o nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 42ª edição. Petrópolis: Vozes.

FROMM, Erich. (2006) A arte de amar. Tradução de Milton Amado. São Paulo: Martins Fontes.

HUMAN RIGHTS WATCH (2016). O bom policial tem medo. Os custos da violência policial no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Human Rights Watch.

MALKES, Renata. Na praia, Rio se confronta com velhas divisões. Carta Capital, 29 set. 2015. Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/na-praia-rio-se-confronta-com-velhas-diviso-es-9924.html> > Acesso em 30/11/2017.

MARTÍN, María. O eco dos 111 tiros de Costa Barros. El País, 25 dez. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/28/politica/1480370686_545342.html> Acesso em: 30/11/2017.

Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro (2014). Relatório Anual 2014. Rio de Janeiro: ALERJ.

MOLINA, Antonio García-Pablos de; e GOMES, Luiz Flávio. (2006) Criminologia. 5ª. Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais.

NOCELLI, Charles; FERNANDES, Eder (Org.); HANSEN, Gilvan (Org.); NEVES, Edson Alvisi (Org.) . Democracia, Cidadania e Estado de Direito: ensaios. 1. ed. Niteroi: Light, 2014. v. 1. P.149

ROQUE, Átila. A violência no Brasil tem cor. Carta Capital, 9 jan. 2015. Disponível em: < <https://anistia.org.br/tragedia-de-ferguson-e-rotina-brasil/>> Acesso em: 30/11/2017.

STAHL, Gary. UNICEF é contra a redução da maioria penal. UNICEF Brasil. 18 mar. 2015. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/pt/media_29163.htm> Acesso em: 30/12/2017.

ZACCONE, Orlando (2015). Indignos da vida: a desconstrução do poder punitivo. Rio de Janeiro: Revan.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. (2014) O Inimigo no Direito Penal. 3ª edição. Rio de Janeiro: Revan.

WASELFSZ, Julio Jacobo. (2015) Mapa da violência: mortes matadas por arma de fogo. Brasília: Secretaria Geral da Presidência.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL.2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

PINTO, Anna Carolina Cunha. Reflexões à luz do pensamento de Giorgio Agamben, Roberto Esposito e Zygmunt Bauman sobre o adolescente negro e pobre no Rio de Janeiro
Data de submissão: 30/08/2017 | Data de aprovação: 24/11/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

PINTO, Anna Carolina Cunha. Reflexões à luz do pensamento de Giorgio Agamben, Roberto Esposito e Zygmunt Bauman sobre o adolescente negro e pobre no Rio de Janeiro. In: Revive - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p.389-408, jan./jul. 2018.

SEGURANÇA PARA INGLÊS VER: UMA ANÁLISE DO CONTEÚDO DO JORNAL
O GLOBO E DO COMITÊ POPULAR SOBRE A SEGURANÇA NO RIO DE
JANEIRO DURANTE A COPA DO MUNDO DE 2014
SAFETY FOR ENGLISH TO SEE: AN ANALYSIS OF CONTENTS OF THE
NEWSPAPER O GLOBO AND THE PEOPLE'S COMMITTEE ABOUT THE
SAFETY IN RIO DE JANEIRO DURING THE 2014 WORLD CUP

Igor Lacerda¹

RESUMO: Este estudo se propõe a analisar e estabelecer comparações entre as representações de segurança no Rio de Janeiro, durante a Copa do Mundo de 2014, criadas pelo jornal O Globo e pelo dossiê Megaeventos e violações dos direitos humanos. Para evidenciar elementos que contribuam para o entendimento de contradições e proximidades das diferentes narrativas, utilizamos a análise de conteúdo, seguindo as diretrizes de Bardin (2016). Para compreender as construções simbólicas contidas nas páginas dos documentos, recorreremos à teoria de representações sociais, de acordo com as diretrizes de Jovchelovitch (2000). Os dados revelam que a mídia tradicional deu mais destaque aos benefícios que o Rio receberia com a chegada dos jogos, enquanto a mídia alternativa deu mais visibilidade às necessidades e reivindicações do povo. Acredita-se que as representações criadas pelos atores sociais sobre a cidade sede da Copa registram a memória, auxiliando-nos a investigar o que restou de um mundo antigo, e a amar ou rejeitar o que é novo.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação Pública; Representação Social; Segurança; Megaeventos; Copa do Mundo.

ABSTRACT: This study aims to analyze and establish comparisons between the security representations in Rio de Janeiro, during the 2014 World Cup, created by the newspaper O Globo and the dossier Megaevents and human rights violations. In order to evidence elements that contribute to the understanding of contradictions and proximity of the

¹Publicitário - Universidade Veigade Almeida (UVA). Contato: igorlacerdasa@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0002-6347-4356>

different narratives, we use content analysis, following the guidelines of Bardin (2016). In order to understand the symbolic constructions contained in the pages of the documents, we have recourse to the theory of social representations, according to Jovchelovitch's (2000) directives. The data reveal that the traditional media gave more evidence to the benefits that Rio would receive with the arrival of the games, while the alternative media gave more visibility to the needs and demands of the people. It is believed that the representations created by the social actors about the host city of the World Cup register memory, helping us to investigate what remains of an ancient world, and to enjoy or reject what is new.

KEY-WORDS: Public communication; Social Representation, Security; Megaevents; World Cup.

INTRODUÇÃO À NARRATIVIDADE URBANA

É significativo e democrático que os moradores do Rio de Janeiro tenham condições de se autorrepresentar, representar sua cidade e seus conflitos. No entanto, ainda não é comum encontrar seus discursos nos veículos de comunicação de massa, por mais que o jornalismo e a publicidade tenham começado a ceder um espaço às contribuições enviadas pelo público.

Logo, quando os moradores do Rio se reúnem para contar suas experiências de violência policial e de violações dos direitos humanos em um dossiê divulgado pelas redes sociais, eles estão criando um caminho para que suas expressões cheguem aos representantes políticos e outros cariocas interessados nesses temas.

A relevância deste trabalho está no fato do corpus ser composto pelo jornal *O Globo* – produto de grande visibilidade e influência no Rio de Janeiro – e pelo dossiê *Megaeventos e violações dos direitos humanos*, documento criado por movimentos sociais, pesquisadores e habitantes de favela removidos de suas residências.

Assim, acredita-se que o discurso do dossiê torna-se ainda mais significativo por dar continuidade e confrontar, à sua maneira, um discurso midiático criado por jornalistas que precisavam seguir as diretrizes e, conseqüentemente, defender os interesses de uma

empresa de comunicação.

A mídia tradicional e os projetos urbanísticos apresentam uma metrópole renovada a fim de construir um “pensamento único” sobre elas, ignorando, algumas vezes, suas especificidades. A Rede Globo, por exemplo, investiu para ter o direito de transmitir os Jogos Olímpicos de 2016 e, por isso, tinha o interesse de atrair a atenção e o entusiasmo para o evento e para a cidade.

Mesmo tentando realizar uma construção de consenso sobre um projeto neoliberal de cidade, começaram a surgir as narrativas daqueles que moram e dão sentido ao urbano. Os discursos emitidos pelas pessoas que vivem no Rio foram replicados e tiveram a oportunidade de desmanchar, mesmo que de forma pequena, o consenso criado pelos produtos jornalísticos, publicitários e arquitetônicos, desafiando, assim, a “cidade do pensamento único” e seus idealizadores, como esclarece Arantes, Vainer e Maricato (2012).

Percebemos, então, que uma cidade polifônica como o Rio comunica o tempo todo, podendo ser apresentada por múltiplas vozes autônomas que podem se atravessar ou se relacionar. Essas vozes também se sobrepõem umas às outras, ficam segregadas ou podem obter mais ênfase, mas todas elas vão revelando a forma como diferentes sujeitos sentem a mesma cidade, como esclarece Canevacci (2004).

Uma cidade não consegue ser apresentada por uma única narrativa, pelo contrário, quando se analisa uma metrópole, é preciso considerar as muitas vozes que ecoam em seus diferentes espaços. A narratividade urbana sobre o Rio não é uma exclusividade dos meios de comunicação de massa, pois as narrativas sobre Rio também são criadas através das redes sociais e dos meios de comunicação populares, utilizados por moradores que dissertam sobre o próprio cotidiano.

Além disso, os registros sobre a cidade não se restringem às tecnologias de informação, surgem representações nas rodas de samba nos arredores da Lapa, nos versos cantados pelos amantes da bossa nova frente às praias da Zona Sul, nas pichações que dão mais vida às paredes cinza da Central do Brasil, nos *lambe-lambes* colados nos muros de Santa Teresa, nas conversas entre amigos ou desconhecidos nos botecos da Cinelândia e/ou nos discursos persuasivos de vendedores ambulantes que ocupam a

Uruguaiana ou Copacabana.

A cidade é descrita diariamente pelo coletivo, por todos que circulam e ocupam seus espaços. No território urbano, o corpo dos sujeitos se funde ao corpo da cidade, formando um único corpo. Com a junção desses dois corpos, o destino de um não se separa do destino do outro, adquirindo as mesmas dimensões culturais, materiais, econômicas e históricas, como esclarece Orlandi (2014).

A cidade está marcada nos corpos de seus moradores e, por isso, quando eles a apresentam, também falam sobre suas próprias vidas. Sendo assim, os sujeitos urbanos e suas representações passam a ser importantes para fazer o registro das memórias das metrópoles, dos tempos antigos e das situações já vivenciadas, auxiliando-nos a, no futuro, imaginar mundos diferentes, pensar sobre realidades sociais ou simplesmente observar o que restou de um mundo antigo, amar o que é novo ou até mesmo rejeitá-lo.

A questão que se apresenta nesse artigo se refere às construções de sentidos referentes à segurança pública, a partir dos pontos de vista do povo e da mídia. Temos os entendimentos de ações de segurança pública que ocorreram no Rio de Janeiro em 2014 contados na cobertura jornalística do jornal *O Globo* e no documento produzido pelo Comitê Popular – organização formada por movimentos sociais, pesquisadores e moradores de favela removidos de suas casas.

A análise de conteúdo será utilizada para auxiliar na busca por elementos-chave desses conteúdos e, assim, estabelecer inferências sobre as narrativas. Seguem-se as diretrizes de Bardin (2016) por acreditar que elas sejam um meio simples e sistemático de explorar os documentos sem perder os possíveis pensamentos, sentimentos, memórias e planos.

Para promover o entendimento das construções simbólicas identificadas pela análise de conteúdo, esse estudo se valerá da teoria de representações sociais, seguindo a visão de Jovchelovitch (2000) de que tais representações constroem e reconstroem a realidade por possuir caráter de produção de sentido, expressando, assim, o trabalho do psiquismo humano sobre o mundo.

1 A NARRATIVA DO POVO E DA MÍDIA

O corpus desse trabalho é composto por produtos jornalísticos que apresentam entendimentos sobre a segurança pública no Rio de Janeiro, durante a Copa de 2014, tanto pela visão da mídia, através das matérias do jornal *O Globo*, quanto pela visão de moradores, por meio do *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*, dossiê produzido pelo Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas.

A escolha de *O Globo* como objeto de estudo foi feita mediante a verificação de que é o jornal de maior circulação e influência no Rio de Janeiro e pelo fato de a organização ter adquirido o direito de transmitir os jogos da Copa – tendo, então, o interesse em conquistar atenção para o megaevento e criar boas expectativas em seu público.

Para contrapor a visão do jornal, optamos pelo dossiê, *Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro*, por ser um material que contém a visão de movimentos sociais, sindicatos, instituições acadêmicas, lideranças populares e órgãos de direitos humanos que se uniram para formar o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas.

O Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas registra suas reivindicações e ações em dossiês desde 2010, quando descobriram que a cidade receberia os megaeventos. Atualmente, o grupo conta com quatro dossiês. Entre todos os produtos criados pelo Comitê, escolhemos o dossiê *Megaeventos e as violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro* produzido de 2014, por apresentar dados atualizados sobre a segurança pública.

O contato com o corpus auxiliou na criação de “categorias temáticas”, e as narrativas foram classificadas e codificadas de acordo com os temas correspondentes a cada categoria. A análise temática diminuiu a complexidade dos textos, ao mesmo tempo em que a classificação e a contagem produziram uma quantidade considerável de materiais.

As inferências produzidas pela separação do texto em categorias foram importantes para compreender a representação criada pela mídia e pelo povo. Essas inferências serão baseadas em indicadores quantitativos que apontaram a recorrência de determinadas abordagens e temas, gerando os conhecimentos sobre as narrativas. De

acordo com o propósito desta investigação, optou-se pela teoria de representações sociais, seguindo a visão de Jovchelovitch (2000).

2 COMUNICAÇÃO PÚBLICA

A comunicação pública tem a intenção de ajudar a construir a cidadania e as práticas cidadãs através do acesso e uso da informação. A conquista de direitos políticos, civis e sociais, bem como a compreensão de seus deveres, pode ser propiciada pelos meios que os indivíduos têm de obter o conhecimento sobre seus direitos e deveres.

A disseminação de informação junto a livre circulação de conteúdos podem fomentar discussões críticas que dizem respeito à construção de uma sociedade mais justa e com mais oportunidades para quem a habita, como esclarece Araújo (1999).

Assim, a informação aparece nos processos de comunicação pública como sendo um elemento basilar e essencial. Os procedimentos de comunicação, dentro da perspectiva de comunicação pública, pretendem focar suas ações no cidadão, criando alternativas para possibilitar não só o acesso à informação, mas também as formas de expressão e interação.

A informação na sociedade contemporânea vai se mostrando como uma peça-chave para que os cidadãos, cada vez mais conectados, consigam se transformar em agentes ativos dentro de uma rede comunicativa, como diz Carvalho e Santos (2009).

Ainda de acordo com os autores, ao receber e produzir novos conteúdos, os indivíduos são capazes de gerar “coletivos inteligentes” que podem alimentar um ciclo comunicacional que consiste em obter a informação, transforma-la em conhecimento, desenvolver novos conteúdos e propagá-los a fim de gerar mais conhecimentos, sob outros pontos de vista.

O termo “comunicação pública” tem sido um tema estudado na contemporaneidade, e, por esse motivo, é possível dizer que ele é pensado dentro da Sociedade da Informação.

Andrade (2001) esclarece que sociedade da informação é uma estrutura social cujo funcionamento depende das redes digitais de informação e, por isso, tem como

resultado o desenvolvimento aparelhos transmissores e receptores de conteúdos. Esta é uma das formas que a sociedade pós-industrial, inserida na pós-modernidade, fundada na “teco-ciência” – principalmente na informática – utiliza para modificar suas estruturas econômicas, relações sociais e modos de produção e trabalho.

Os meios de comunicação, a partir da sociedade de informação, passaram, aos poucos, a contar com novos recursos e com um fazer comunicacional global, instantâneo e interativo, conforme aponta Andrade (2001). Logo, devido às oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias, uma grande parte do mundo passa a estar conectada, como uma “comunidade mundial”, e a transmitir suas questões locais em tempo real para outras partes do globo terrestre.

Assim, a informação é percebida como um alicerce para a formação do conhecimento e, através dela, é possível interpretar os fatos, dialogar com outras pessoas, formar e transmitir opiniões, tomar decisões individuais ou conjuntas e, só assim, ter chances de colaborar com a transformação de determinada realidade, como explica Araújo (1999).

O fazer comunicacional da comunicação pública não é realizado apenas pelo emissor, ele remete a participação de muitas pessoas, incluindo os receptores. Por essa razão, muitos teóricos se apresentam favoravelmente às políticas públicas que garantem o acesso facilitado e ilimitado da população aos meios capazes de transmitir e receber notícias. Afinal, de acordo com Duarte (2012), quando os conteúdos são propagados e as mensagens são recebidas e compreendidas corretamente, a noção de conhecimento pode ser produzida a partir de perspectivas mais plurais e, assim, trazer benefícios para toda a sociedade.

Ainda segundo o autor, a atuação da comunicação pública exige que o comunicador se proponha a ceder um espaço aos interesses dos públicos, tendo a intenção de centralizar os processos de comunicação nas aspirações e necessidades dos cidadãos. Para isso, ele diz que é preciso adaptar os instrumentos de comunicação às necessidades, às possibilidades e aos interesses dos públicos, optando por um fazer comunicacional amplo, que não fique restrito à transmissão de informação, mas que

possibilite a produção e divulgação de novos conteúdos, revelando, assim, outras visões de mundo.

A informação em comunicação pública normalmente tem o propósito de tratar de interesses gerais, aqueles surgem naturalmente dos grupos sociais, além de, graças ao contato que os indivíduos passam a ter com os aparelhos transmissores de conhecimento, viabilizar os movimentos e ações em favor dos direitos dos cidadãos e a divulgação de experiências populares sobre o universo que os cerca.

Independente da área de atuação em que são utilizadas, conforme Duarte (2012), as informações do âmbito da comunicação pública tendem a dialogar e instruir o público, podendo se dividir em ao menos sete categorias: (1) informações institucionais são aquelas que tratam do papel, das responsabilidades e do funcionamento das instituições; (2) informações de gestão são relacionadas às decisões e ações dos agentes que lidam com o interesse público; (3) informações de utilidade pública estão vinculadas aos temas que modificam o dia-a-dia dos cidadãos, geralmente têm o objetivo de informar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para temas de seu interesse; (4) informações de interesses privados focam em conectar o cidadão às organizações; (5) informações mercadológicas dialogam sobre os produtos e os serviços lançados no mercado; (6) informações de prestação de contas esclarecem sobre as decisões políticas, como e o porquê os recursos públicos foram utilizados, possibilitando que as decisões sejam avaliadas e fiscalizadas; e, por fim, (7) informações de dados públicos, aquelas que estão sob o controle do Estado e que se referem ao funcionamento e ao conjunto da sociedade.

A informação é utilizada para desenvolver potencial criativo e intelectual do público, além de entreter, dar sentido às atividades realizadas pelos indivíduos e propagar as propostas e discordâncias às decisões do Estado, principalmente aquelas que interferem diretamente no cotidiano dessas populações.

As organizações não governamentais, os sindicatos, os movimentos sociais e as associações de moradores – ou seja, todos os grupos de indivíduos que se unem para tentar modificar o universo em que estão inseridos – também estão se adaptando a esse cenário criado pela sociedade da informação com a finalidade gerar conhecimentos relacionados aos direitos políticos, sociais e civis dos cidadãos e, assim, contribuir para o

exercício da cidadania em sua plenitude, como esclarece Ferreira (2003).

De acordo com Moraes (apud BARROS; BERNARDES, 2011, p. 04), os conteúdos divulgados pelas organizações da sociedade civil falam sobre os temas relacionados às liberdades individuais, incluindo a liberdade de pensar e se expressa; as várias formas de participação das decisões e de questionar os representantes políticos; o direito à segurança econômica, educação, saúde e previdência social.

Vemos, então, que graças à comunicação, os grupos organizados por membros da sociedade civil têm adquirido certa emancipação e, por isso, estão sendo norteados por princípios de autonomia e participação, em direção à criação de indivíduos que sejam capazes de interferir no mundo ao mesmo tempo em que transformam a própria realidade.

2.1. Rio da Copa: Um cenário de produção de sentido

O Rio de Janeiro é representado por muitos produtos fílmicos, jornalísticos e publicitários como uma cidade violenta. Isso faz com que turistas de outros países e estados brasileiros lembrem-se dessa cidade como um local perigoso e violento, lembranças que prejudicariam a imagem de uma metrópole que deseja ser reconhecida como global e desenvolvida.

Essas representações são saberes sobre a cidade e seus habitantes, criadas e mantidas pelos sujeitos. São construções coletivas, fruto de uma cultura compartilhada. Essas produções e transmissões são feitas por atos de comunicação, ou seja, diálogos, linguagens e em produtos de comunicação, como explica Jovchelovitch (2000).

De acordo com Jovchelovitch (2000), as representações sociais, a apresentação de um objeto ou indivíduo, são incubadas e transmitidas pelas reuniões públicas, nos encontros, nas ruas da cidade, entre as conversas de amigos, nas instituições sociais e nos veículos de comunicação.

Os meios de comunicação, por causa de seu grande alcance, são tidos como os principais criadores e divulgadores de representações sociais. Sabendo disso, a Copa do Mundo de 2014, um megaevento com um grande alcance midiático, foi uma grande oportunidade para trabalhar a imagem do Rio.

Jaguaribe (2011) explica que para sediar esse megaevento e para conquistar turistas no futuro, mesmo após a Copa, as autoridades administrativas, os empresários, os urbanistas e as empresas de comunicação se uniram para fazer o *branding* urbano da cidade-sede. O propósito dessa técnica de publicidade foi ressaltar o histórico de conquistas da cidade e, assim, produzir representações positivas.

Tratar a representação do Rio de Janeiro perigoso e violento foi um dos propósitos desse *branding* urbano, pois elas seriam prejudiciais à idealização de um Rio global e renovado. Tanto que em fevereiro de 2014, poucos meses antes da Copa do Mundo, o delegado Fernando Veloso, chefe de Polícia Civil, disse ao jornal O Globo que megaeventos anteriores trouxeram experiências à polícia e, agora, eles seriam capazes de lidar com manifestantes, narcotraficantes e jovens pobres em *shoppings*, os chamados rolêzinhos. Nessa entrevista, Veloso transmitiu sua mensagem: a Copa e as Olimpíadas podem vir, pois “temos o *know how* para essas demandas”.

Vemos, assim, que a imprensa tradicional e os planejadores urbanos tinham o propósito de criar um consenso, uma cidade de pensamento único, transmitindo uma imagem de cidade revitalizada. Vainer (2016) esclarece que para os idealizadores desse pensamento único, a cidade é uma mercadoria, uma empresa e uma pátria. A cidade é uma mercadoria a ser vendida em um mercado competitivo, uma empresa que busca aumentar a sua capacidade de consumidores e uma pátria que precisa gerar um sentimento de orgulho em seus atores pelo passado e futuro.

Os moradores do Rio demonstraram ter entendido que na produção da cidade neoliberal as políticas de segurança pública são utilizadas pelos poderes públicos para legitimar os interesses do mercado. Mas, mesmo com a tentativa de construir esse consenso discursivo e arquitetônico, as insatisfações daqueles que moram, sentem as mudanças e dão sentido ao urbano começaram a ocupar as ruas e as redes.

Foram manifestações, criadas desde 2013, por habitantes da metrópole. Eles usaram plenárias, cursos para lideranças, atos públicos e a *web* para divulgar seus ideais, definir diretrizes e dialogar com outros moradores do Rio, principalmente aqueles que não conheciam as propostas populares.

Entre esses grupos é possível citar exemplos como: o Meu Rio, fundado em 2011,

com o propósito de recolher as reivindicações e divulgar as decisões dos cariocas que se mobilizam para cooperar para os rumos da cidade, o Ocupa Alemão, pensado em 2012, para que os moradores de favela tivessem condições de decidir sobre os planos para as favelas cariocas, e o Viva a Vila Autódromo, criado em 2012, com o intuito de levar a público as irregularidades de remoções de moradores, os atos violentos cometidos por policiais e os atrasos em aluguéis sociais.

Entre todos os assuntos debatidos por esses grupos, a segurança pública obteve mais destaque. A população do Rio queria ser ouvida por seus representantes políticos, participando das decisões que poderiam afetar suas vidas. Eles desejavam mais participação popular.

A imprensa e os cariocas, através das redes, apresentaram a cidade-sede da Copa do Mundo de 2014 antes, durante e depois. A mídia tinha a intenção de representar uma cidade global, renovada e segura. Os moradores, por outro lado, representaram o próprio cotidiano com seus aspectos positivos e negativos. Os sujeitos que vivenciaram o dia a dia da metrópole-sede foram às ruas para reivindicar o desenhar de um cotidiano mais livre e democrático, e não somente um que pudesse ser exibido como cenário mundial.

3 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CIDADE-SEDE

Os dados a seguir apontam diferenças e semelhanças entre as narrativas do jornal *O Globo*, com a visão da mídia sobre a Copa do Mundo, e do dossiê *Megaeventos e as violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*, trazendo as percepções de moradores do Rio sobre o evento esportivo.

Os resultados serão descritos e acompanharão tabelas que apresentam a quantidade de ocorrência em cada categoria, assim os números em parênteses se referem à recorrência do tema em cada um dos materiais utilizados para análise. Foram contabilizadas referências sobre moradia, mobilidade urbana, segurança pública e meio ambiente.

A Tabela 3 expõe explicações concedidas pela mídia sobre os planos de segurança pública, principalmente durante os jogos da Copa do Mundo, e como a população que vive

o dia a dia da cidade tem sentido as mudanças provocadas por esses planos.

Comitê Popular	O Globo
Explicações sobre as metas populares para a questão da segurança pública (4)	Comunidades pacificadas são boas para receber visitantes (4)
Militarização de territórios populares e criminalização da população mais pobre (13)	Megaoperações militares contra o tráfico de drogas (8)
Mortes de favelados causadas por policiais ligados a Unidade de Polícia Pacificadora (43)	Plano de enfrentamento de manifestações populares (3)
A segurança pública será deixada como legado para as áreas nobres da cidade (1)	Manifestações são perigosas para a Copa (2)
Valorização de áreas da cidade após a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (10)	Os projetos de segurança pública trazem paz às favelas (6)
Planos de segurança são utilizados para reprimem as manifestações populares (29)	
Aumento do turismo na favela após a Unidade de Polícia Pacificadora (1)	

Tabela 1 – Segurança Pública

Fonte: Dados retirados do jornal O Globo e do Comitê Popular da Copa, produzidos em 2014.

As representações sociais sobre a segurança pública no Rio de Janeiro, cidade sede da Copa do Mundo de 2014, circularam e foram criadas durante encontros presenciais e virtuais. Essas representações foram transmitidas pelas redes sociais dos cariocas e por produtos jornalísticos e publicitários. Os canais do evento representaram o Rio e os cariocas, ao mesmo tempo em que foram utilizados para apresentar sua programação. Assim, os canais do evento, e o de outras empresas apoiadoras, representaram, à sua maneira, os cariocas e a cidade-sede, fazendo surgir outros canais dispostos a falar sobre o mesmo tema.

Vemos que “um emaranhado de novas tecnologias habita e, muitas vezes, constitui a rede de comunicação em que se baseia o evento, sendo, em alguns casos, essa rede mais importante que o próprio certame em questão” (FREITAS E FORTUNA, 2008, p. 09). Por isso, quanto mais estrutura comunicacional a cidade-sede tiver, mais chances ela tem de receber megaeventos e, com isso, transmitir representações sociais. A Copa do Mundo foi uma grande divulgadora de representações sobre o Rio e seus moradores.

Os moradores e suas mobilizações também fizeram parte desse emaranhado de novas tecnologias de representação. Eles organizaram atividades *online* e *offline* para debater a situação do Rio de Janeiro, expressando também a forma como eles estavam sentindo a metrópole naquele momento. As representações criadas pela mídia e pelo povo foram importantes para registrar esse período da cidade.

O Comitê Popular se propõe a explicar as metas da prefeitura do Rio de Janeiro para sanar as mazelas referentes à segurança pública, como pôde ser notado em 4 abordagens. Segundo a narrativa, a intenção que a mídia tradicional tem de publicizar a imagem de favelas mais seguras visa atrair turistas para esses locais, constatado em 1 trecho do documento. Entre as críticas feitas por esses moradores, notou-se pelo menos 10 vezes a possibilidade dos programas de segurança valorizarem partes da cidade em detrimento de outras.

O dossiê fala sobre a militarização de territórios populares e favelas, pois, de acordo com as 13 abordagens utilizadas nas notícias, os policiais que estão nessas áreas não respeitam seus habitantes. São narrados 43 casos de mortes causadas pelo confronto entre os policiais e os traficantes e, principalmente, pelo despreparo da polícia militar.

O Comitê Popular reconhece que a segurança pública é um dos benefícios deixados pelos grandes eventos e buscada pelas cidades que têm a intenção de ser reconhecidas como globais e desenvolvidas, essa ocorrência foi verificada em 1 dos textos do documento. Por outro lado, quando eles se reúnem para questionar as ações violentas de policiais, são tratados com repressão. A ideia de que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) são utilizadas para reprimir manifestações populares é assunto recorrente e foi exposta 29 vezes na narrativa pensada por integrantes de movimentos sociais.

As narrativas produzidas pelo jornal O Globo dão mais destaque a divulgação de ambientes mais seguros e com policiamento adequado, com a intenção de atrair mais turistas para áreas pouco visitadas. Antes, com o tráfico e seus atos de violência, os visitantes não podiam ou queriam visitar algumas áreas, mas, agora, graças às Unidades de Polícia Pacificadora, outras áreas podem ser mais exploradas pelo turismo – verificado 4 vezes.

O conteúdo noticioso mostra as “megaoperações militares” como uma alternativa para combater o narcotráfico, eles se propõem a explicar todas as vantagens desses planos em 8 momentos. Entre as explicações mais comuns para defender os projetos de segurança pública para as favelas cariocas, foram encontrados 6 argumentos de que as unidades de polícia seriam capazes de trazer paz às comunidades e seus moradores.

Surgiram muitas manifestações contrárias à Copa do Mundo e as narrativas emitidas pelos manifestantes poderiam ser prejudiciais à imagem que estava sendo construída para os jogos e para a cidade. A apresentação das manifestações populares como sendo prejudicial para Copa foi vista 2 vezes no decorrer do conteúdo noticioso de O Globo. Assim, percebeu-se que os policiais militares também foram utilizados para enfrentar as ações e atividades populares contrárias ao recebimento dos espetáculos, como pode ser constatado em 3 considerações.

Verificamos ao analisar os dois discursos que O Globo abordou o tema da segurança pública para transmitir um cenário sem violência e seguro para receber muitos turistas, empresários, atletas e artistas – e, assim, trazer novas oportunidades e prosperidade para as áreas de hotelaria, turismo, gastronomia e outras. O Comitê Popular, por outro lado, mostrou que as propostas de segurança estavam criminalizando a população mais pobre, reprimindo suas ações e luta pelo direito à cidade e à moradia, e exterminando parte dessas pessoas.

CONCLUSÃO

Apesar de existirem muitas narrativas nos meios de comunicação tradicionais representando o Rio de Janeiro e seus moradores, a maioria delas não é produzida por movimentos e lideranças populares. Ou seja, as narrativas que alcançam um grande público são criadas por profissionais de comunicação que precisam seguir as diretrizes de uma empresa de jornalismo e não por aqueles que são afetados pelos planos de segurança pública.

Por isso, este estudo buscou identificar as diferenças e semelhanças nos discursos de lideranças populares, no dossiê *Megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*, e pelo produto de maior circulação e visibilidade na cidade, o jornal *O Globo*.

A pesquisa comparativa realizada neste estudo soma-se a outras vozes que apontam que produtos jornalísticos podem fabricar sentidos que reproduzem a realidade dos sujeitos e defini-la à sua maneira, como aponta Jovchelovitch (2000).

O dossiê, produzido pelo Comitê Popular, tratou a segurança pública como um legado positivo para as áreas mais nobres da cidade. A favela pode continuar sofrendo com as ações das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs). Para eles, as UPPs servem para valorizar algumas áreas da cidade, uma estratégia capaz de afastar moradores pobres e atrair novos moradores.

O documento produzido por cariocas mostrou que a polícia matou habitantes de favela e reprimiu manifestações populares. Além disso, não existiam registros de diálogos

entre a “polícia pacificadora” e os moradores das favelas, pelo contrário: casas foram invadidas e pessoas foram agredidas.

O jornal *O Globo*, por outro lado, disse que as polícias trariam paz a um ambiente dominado pelo medo e pela insegurança. Ao tornar as favelas mais segura, elas poderiam receber mais visitantes. O conteúdo noticioso do periódico diz que as megaoperações são contra o narcotráfico e estão lá para ajudar os moradores, ignorando as violações de direitos humanos causadas por elas.

O Globo tratou as manifestações como um perigo para a Copa e apresentou os planos de segurança para contê-las. As manifestações populares foram combatidas porque, ao expor os problemas da cidade-sede, seus moradores quebravam um consenso discursivo sobre um Rio de Janeiro renovado e global. O espaço público midiático e espetacular representado no jornal servia aos interesses do mercado, impedindo que a cidade fosse utilizada como um espaço político por seus habitantes.

Vemos, assim, que o jornal de maior visibilidade na cidade-sede estava mais preocupado em apresentar as vantagens em receber um megaevento, dando menos espaço às críticas vindas das ruas e às violações aos direitos humanos praticadas por policiais. Nesse produto jornalístico a cidade serviu de vitrine que expõe seus produtos aos consumidores aptos a consumi-los.

O dossiê deu mais ênfase às ações da polícia dentro de favelas, expondo a militarização do território, a criminalização dos pobres e as mortes de moradores. Eles tinham a intenção de mostrar como os planejamentos neoliberais de cidade interferiram em suas vidas e como foram capazes de modificá-las. Em alguns momentos foi possível perceber que a cidade do Rio enquanto empresa-mercadoria não permitia a articulação de seus habitantes, utilizando as polícias para contê-los.

A Copa do Mundo de 2014 foi capaz de gerar um conflito de representações sobre a segurança pública no Rio de Janeiro. As representações sobre a cidade e seus habitantes não foram estáticas, pelo contrário, elas estavam sempre se transformando. Afinal, esses processos de comunicação e o conflito entre novas e velhas opiniões e estereótipos, se formam enquanto são produzidos e questionados, como diz Jovchelovitch (2000).

Nesse sentido, as representações que surgem sobre a sede durante esses

processos foram móveis, versáteis e estavam continuamente mudando. Essa pluralidade de representações gerou conflitos, o que não é prejudicial, pois as representações sociais necessitam do encontro de perspectivas diferentes, e dos choques que elas produzem, para que diferentes modos de vida possam co-existir e fazer emergir saberes que possuam flexibilidade sejam capazes de absorver novas formas de racionalidade, como explica Jovchelovitch.

Concluimos, assim, que as diferentes formas de saber sobre a segurança pública conseguiram ajudar as pessoas que desejavam interpretar a situação da cidade. Por meio dessas diferentes abordagens, as pessoas foram capazes de se posicionar e transmitir novas opiniões sobre o espaço urbano e o evento. Elas auxiliaram na leitura geral do universo. As representações sobre a metrópole foram constantemente criadas e recriadas, característica que faz parte das rápidas transformações desse mundo globalizado e conectado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Sara. A informação na sociedade contemporânea: uma breve abordagem sobre a sociedade da informação, o fenômeno global e a mundialização da cultural. Revista Unirn, v. 1, n. 1, 2001, p. 207-216.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando o consenso. Petrópolis: Vozes, 2013.

ARAÚJO, Eliany. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. Revista eletrônica, v. 29, n. 2, 1999, p. 155-167.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70 - Brasil, 2016.

CARVALHO, Angela; SANTOS, Plácida. Sociedade da informação e a aplicação da informação na sociedade contemporânea. Intercom, 2009. Disponível em:

<<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-2483-1.pdf>>.

DUARTE, Jorge. “Instrumentos de Comunicação Pública”. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-72.

FERREIRA, Rubens. A sociedade da informação no Brasil: um ensaio sobre os desafios do Estado. Revista IBICT, v. 32, n. 1, 2003, p. 36-41.

FREITAS, Ricardo; FORTUNA, Vania. O Rio de Janeiro continua lindo, o Rio de Janeiro continua sendo o grande palco brasileiro de megaeventos. Intercom, 2008. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2008/resumos/R3-0714-1.pdf>>.

JAGUARIBE, Beatriz. Imaginando a cidade maravilhosa: modernidade, espetáculo e espaços urbanos. Famecos, v. 18, n. 2, 2011, p. 327-347.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Representações sociais e esfera pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MORAES, Dênis. Comunicação virtual e cidadania: movimentos sociais e políticos na internet. Intercom, 2000. Disponível em: <www.portcom.intercom.org.br/revistas/index.php/revistaintercom/article/view/2028>.

VAINER, Carlos. “Pátria, empresa e mercadoria”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando o consenso. Petrópolis: Vozes, 2013.



REVICE - Revista de Ciências do Estado
ISSN: 2525-8036
v3.n.1 JAN-JUL 2018
Periodicidade: Semestral

seer.ufmg.br/index.php/revice
revistadece@gmail.com

LACERDA, Igor. Segurança para inglês ver: uma análise do conteúdo do jornal o globo e do comitê popular sobre segurança no Rio de Janeiro durante a copa do mundo de 2014
Data de submissão: 30/08/2017 | Data de aprovação: 15/12/2017

A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.

Como citar este artigo:

LACERDA, Igor. Segurança para inglês ver: uma análise do conteúdo do jornal o globo e do comitê popular sobre a segurando no Rio de Janeiro durante a copa do mundo de 2014. In: Revice - Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 3, n.1, p.409-427, jan./jul. 2018.

revice