#DEMOCRACIABR:
O MOMENTO POLÍTICO ATUAL

final2.indd 1 4/5/2016 10:03:58 PM

FICHA CATALOGRÁFICA

D383 DemocraciaBR : o momento político atual / coordenadores, Cláudio André de Souza , Jaime Barreiros Neto. – Salvador : Faculdade Baiana de Direito, 2015.
318 p.

Bibliografia.
ISBN 978-85-62756-47-4.

1. Política e governo. 2. Política e governo - Brasil. I. Souza, Cláudio André de. II. Barreiros Neto, Jaime. III. Título. IV. Título: o momento político atual.

CDD 321.8

Ficha catalográfica elaborada por Ivanildes Sousa CRB 5/1477.

Cláudio André de Souza (Coord.)
Cientista Político. Mestre e doutorando em Ciências Sociais (UFBA) e Professor de Ciência Política da Faculdade Baiana de Direito e da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). E-mail: claudioandre.cp@gmail.com

Jaime Barreiros Neto (Coord.)
Mestre em Direito e doutorando em Ciências Sociais (UFBA). Professor da Universidade Federal da Bahia, Universidade Católica do Salvador e Faculdade Baiana de Direito. Vice-Presidente do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia.

#DEMOCRACIABR:
O MOMENTO POLÍTICO ATUAL

Salvador
2015

FACULDADE BAIANA DE DIREITO
Faculdade Baiana de Direito e Gestão

final2.indd 3 4/5/2016 10:04:00 PM

Editoração eletrônica:
Thalita Amorim, Carla Piaggio | contato@carlapiaggio.com.br

C**apa:**
Amanda da Silva Gonçalves

Conselho Editorial:
Fredie Didier Júnior,
Gamil Föppel El Hireche,
Valton Pessoa,
Dirley da Cunha Júnior,
Cristiano Chaves de Farias,
Nestor Távora,
Rodolfo Pamplona Filho,
Maria Auxiliadora Minahim.

Todos os direitos desta edição reservados à Faculdade Baiana de Direito.
Copyright: Faculdade Baiana de Direito.
É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Faculdade Baiana de Direito. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

Rua Visconde de Itaborahy 989,
Amaralina, Salvador – Bahia
(71) 3205-7700 / Fax: (71) 3240-3552
contato@faculdadebaianadedireito.com.br
www.faculdadebaianadedireito.com.br

Sumário

APRESENTAÇÃO **11**

O ATUAL DEBATE SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Capítulo 1

REFORMAS POLÍTICAS: QUAIS? **15**

Humberto Dantas

1. As reformas políticas 17
2. A reforma a partir do Judiciário 18
3. A reforma a partir da administração pública 21
4. A reforma a partir da educação 22
5. Referências 24

Capítulo II

DEMOCRACIA, ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: REFLEXÕES PARA A COMPREENSÃO DA NOVA DINÂMICA DE CONSTRUÇÃO DO DEBATE POLÍTICO NO BRASIL **27**

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas e Raul Wesley Leal Bonfim

1. Introdução 27
2. Representação e partidos políticos na nova ambiência democrática no mundo 28
3. Em busca da compreensão da relação Estado-sociedade civil no contexto democrático brasileiro 33
4. Referências 37

Capítulo III

REFORMA DO ESTADO E TRIBUNAIS DE CONTAS: POR UM CONTROLE PARA OS CONTROLADORES **39**

Marco Antonio Carvalho Teixeira

1. Introdução 39
2. *Accountability* vertical 41
3. *Accountability* horizontal 42
4. Controle interno 43
5. Controle externo 44
6. A redemocratização e as atribuições dos tribunais de contas brasileiros 44
6. Desafios a serem resolvidos nos tribunais de contas brasileiros 48
7. Conclusão 51
8. Bibliografia 52

final2.indd 5 4/5/2016 10:04:02 PM

Capítulo IV

PLURALISMO POLÍTICO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO: A CONCRETIZAÇÃO DA DEMOCRACIA SUBSTANCIAL PELA SALVAGUARDA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 55

Geovane De Mori Peixoto

1. Introdução 55
2. Pluralismo político 55
3. Liberdade de expressão 57
4. A defesa de uma democracia substancial 59
5. A salvaguarda dos direitos fundamentais na concretização de uma democracia substancial: a necessidade do diálogo 62
6. Conclusão 65

Capítulo V

A AUDIÊNCIA PÚBLICA COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF . 67

Cláudia Albagli Nogueira

1. Introdução 67
2. Sobre a democracia participativa 67
3. Audiência pública: cabimento e limites legais 69
4. Observações críticas às audiências públicas 74
5. Considerações finais 76
6. Bibliografia 77

Capítulo VI

DESIGUALDADE DE GÊNERO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS/OS PARLAMENTARES SOBRE AS COTAS 79

Carla Salasário Ayres e Carla Almeida

1. Comportamento de parlamentares e partidos diante da proposta de cotas 81
2. Considerações finais 89
3. Bibliografia 90

Capítulo VII

MULHER NÃO VOTA EM MULHER 91

Márcio Oliveira

Capítulo VIII

O FAZ DE CONTA DO CAIXA UM E DOIS DAS CAMPANHAS ELEITORAIS 95

José Herval Sampaio Junior

final2.indd 6 4/5/2016 10:04:02 PM

Capítulo IX

SISTEMAS ELEITORAIS E PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA NO BRASIL 101

Josafá da Silva Coelho

1. Introdução 101
2. O sistema eleitoral majoritário 102
3. O sistema eleitoral proporcional 103
4. O sistema eleitoral proporcional com lista aberta 107
5. O sistema eleitoral proporcional com listas partidárias fechadas ou preordenadas 108
6. O sistema de voto distrital 112
7. Vantagens do voto distrital 112
8. Desvantagens do sistema do voto distrital 115
9. O sistema eleitoral misto 117
10. Considerações finais 118
11. Referências 119

Capítulo X

O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA 121

Bruno Souza da Silva e Eduardo Seino

1. Introdução 121
2. A questão do sistema eleitoral 122
3. Como funciona e quais as principais críticas ao sistema proporcional brasileiro? . 123
4. Qual reforma política foi discutida sobre o sistema proporcional brasileiro? 128
5. Quais as opiniões dos analistas sobre as propostas de mudança do sistema proporcional? 129
6. Considerações finais 134
7. Referências 134

Capítulo XI

A CONTRARREFORMA POLÍTICA: BREVES COMENTÁRIOS À LEI Nº 13.165/2015 137

Jaime Barreiros Neto

Movimentos sociais e ciclos de protestos no Brasil

Capítulo XII

O MOSAICO DAS CONTESTAÇÕES RECENTES NO BRASIL (2013-2015): VOZES DIFUSAS E INIMIGOS DIVERSOS 147

Maria Victória Espiñeira e Diego Matheus

final2.indd 7 4/5/2016 10:04:02 PM

1. Introdução 147
2. Protestos de junho 2013 149
3. Manifestações em 2015 155
4. Consideracões finais 164
5. Referências 167

Capítulo XIII

"NA LUTA CONTRA O PT": PROJETOS POLÍTICOS EM DISPUTA E RADICALIZAÇÃO DO ANTIPETISMO NOS CICLOS DE PROTESTOS NO BRASIL 169

Cláudio André de Souza

1. Confiança nas instituições 170
2. Antipetismo e repertórios de mobilizações 173
3. Considerações finais 177
4. Referências Bibliográficas 179

Capítulo XIV

ENTRE A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA E A POLÍTICA EM RISCO: SOCIEDADE CIVIL E MANIFESTAÇÕES NO BRASIL RECENTE 181

Wagner de Melo Romão

1. Diretas Já e Fora Collor: as ruas e a consolidação da democracia 182
2. Entre FHC e Lula: a normalidade democrática e o silêncio das ruas 185
3. O atual ciclo de protestos (2013-2015): polarização em tempos de crise do petismo 187

Capítulo XV

ESTADO PUNITIVO E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL 191

Esther Solano Gallego

1. Estado penal, estado social? 191
2. Judicialização 195
3. Imprensa que criminaliza 196
4. Conclusão: cada vez mais longe do diálogo 198
4. Bibliografia 199

Capítulo XVI

MOVIMENTOS SOCIAIS, CONJUNTURA POLÍTICA E AS TRANSFORMAÇÕES DO ATIVISMO NO BRASIL: 2013-2015 201

Breno Bringel e Geoffrey Pleyers

1. Introdução 201
2. Junho de 2013 e o processo de abertura societária no Brasil 203
3. Para além da «política de resultados»: a multidimensionalidade dos impactos das mobilizações 205

final2.indd 8 4/5/2016 10:04:02 PM

4. Movimentos sociais e movimentos societários 207
5. Reconfigurações do ativismo no Brasil (e no mundo): sentidos, tendências e ambivalências 210
6. Referências 213

Economia, Desenvolvimento e Políticas Públicas

Capitulo XVII

O PROUNI NO CONTEXTO DA PRIVATIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 217

Ana Carolina Fernandes Mascarenhas

1. Introdução 217
2. O PROUNI: privatização ou democratização da educação superior? 218
3.Conclusões 238
4.Referências 239

Capítulo XVIII

PARA ALÉM DE QUESTÕES ELEITORAIS: O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SEUS IMPACTOS SOBRE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS NO SEMIÁRIDO PARAIBANO 241

Jairo Bezerra Silva, Clóvis Zimmermann, Lemuel Dourado Guerra Sobrinho, Edivan da Silva Nunes Júnior, Marcionilia Fernandes e Abrão Batista Costa

1. Introdução 241
2. Histórico do Programa Bolsa Família 243
3. Os efeitos da entrada no Bolsa Família, segundo seus beneficiários 249
4. As *dobras* dos depoimentos dos beneficiários do Bolsa Família 250
   4.1. O Bolsa Família e as representações dos ex-beneficiários 254
   4.2. A visão dos beneficiários sobre cidadania 255
5. A influência do Bolsa Família na questão eleitoral 258
6. Considerações finais 259
7. Referências 260

Capítulo XIX

POLÍTICA EXTERNA EM CONTEXTO DE AJUSTE: CONDIÇÕES, LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL 263

Felippe S. Ramos

1. Introdução 263
2. As condições e o contexto 265
3. Os limites 268
4. Algumas possibilidades 270
5. Referências 271

final2.indd 9 4/5/2016 10:04:02 PM

Capítulo XX

A POLÍTICA PORTUÁRIA NO BRASIL NO RECENTE CONTEXTO DEMOCRÁTICO: A QUIÇÁ DE UM CONSENSO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO 273

Henrique Campos de Oliveira

1. Introdução 273
2. Desenvolvimento e portos 275
3. Os modelos de organização dos portos 280
3. Breve panorama atual dos portos brasileiros 285
4. Conclusão 287
5. Referências 289

Capítulo XXI

O BRASIL CONTEMPORÂNEO: UMA ABORDAGEM REFLEXIVA PARA ALÉM DO QUE A ECONOMIA PODE PROPICIAR 293

Ranieri Muricy Barreto

1. Desenvolvimento e Crescimento no Brasil — uma breve perspectiva histórica 293
   1.1. Da economia agrária à ruptura democrática 293
   1.2. Industrialização no Brasil 294
   1.3. Crise dos anos 60 296
   1.4. Golpe civil-militar 297
   1.5. O milagre econômico brasileiro 297
   1.6. Anos 80 298
   1.7. Os anos 90 299
2. Democracia e desenvolvimento: para além dos ganhos econômicos e sociais 300
   2.1. A Era Lula-Dilma 300
3. Considerações finais 303
4. Referências 305

Capítulo XXII

DEMOCRACIA E POLÍTICAS SOCIAIS: OS EFEITOS POLÍTICOS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL 307

Anete B. L. Ivo

1. Um novo modelo de intervenção na área social na América Latina: os programas de transferência de renda (PTR) 308
2. A centralidade da política de transferência de renda, no Brasil: legitimidade e consenso 311
3. A crise do modelo: as contradições entre inclusão social, mercado e democracia 315
4. Conclusões 316
5. Referências 317

final2.indd 10 4/5/2016 10:04:02 PM

Apresentação

A história do Brasil é marcada por sucessivos atos de demonstração de autoritarismo e distanciamento do povo das instâncias do poder: a declaração da nossa independência política, por exemplo, foi patrocinada principalmente — apesar da verificação de alguns movimentos populares, como o Dois de Julho, na Bahia — por alguém que representava, antes de tudo, o trono metropolitano, e que, por aqui, fincou os marcos de um Estado reacionário, fundado em uma democracia irreal, na qual prevalecia o unitarismo do poder central, o sufrágio restrito, o elitismo político, o patrimonialismo e o clientelismo, marcas presentes no DNA das nossas instituições e da nossa cultura política.

Com o fim do Império, em 1889, o distanciamento político entre o povo e as instâncias de poder persistiu. A República Velha foi marcada, tal qual o período monárquico, pelo sufocamento das manifestações populares, pelas fraudes eleitorais e pela dominação política das elites, mais uma vez distantes dos anseios populares, realidade que, com algumas adaptações, também foi observada na Era Vargas, iniciada em 1930.

A queda de Vargas em 1945 e a promulgação de uma constituição supostamente democrática, no ano seguinte, não tiveram o condão de alterar, substancialmente, esta triste realidade vivenciada por nosso sistema político. O golpismo continuou marcando a nossa cultura política, ainda dissociada de uma perspectiva maximalista da democracia. O Regime Militar, iniciado em 1964, com duração de mais de duas décadas, apenas confirmou a condição de coadjuvante vivenciada pelo povo brasileiro em sua longa história, submetido a uma democracia frágil no âmbito institucional e de enraizamento de valores cívicos.

Nos últimos trinta anos, contudo, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pouco a pouco este distanciamento entre o povo, titular da soberania, e o efetivo exercício do poder soberano, se reduziu. Passamos a vivenciar, no plano legal, uma diversidade de direitos e garantias fundamentais, dentre os quais se destaca a ampliação do regime político, com a consagração, mesmo que parcial, de um modelo participativo de democracia, pautado não apenas nas eleições, que passaram a ser livres e periódicas, mas também na previsão de existência de vários outros meios de intervenção popular nas instâncias de poder.

Motivado por uma nova perspectiva de sociedade, refletida pela "Nova República", o povo brasileiro, nos últimos anos, parece ter acordado de uma histórica letargia. De uma forma otimista, é possível observar uma participação popular cada vez mais ampla nas instâncias políticas, não mais reduzida ao processo

final2.indd 11 4/5/2016 10:04:02 PM

eleitoral mas vivenciada a cada dia, tanto no âmbito das instituições como também nas ruas, por meio dos movimentos sociais e dos ciclos de protestos.

Nos últimos anos, refletindo esta tendência, o povo brasileiro voltou a ocupar as ruas e praças, manifestando suas opiniões e desejos referentes às mais diversas espécies de demandas, fazendo surgir a necessidade de uma reflexão maior da academia acerca dessa conjuntura (ou, quem sabe, nova estrutura) política, interpretada por alguns como reflexo de uma crise e, por outros, como a consequência salutar de uma maximização do Estado Democrático de Direito, resguardado como fundamento constitucional da República Federativa do Brasil pela "Constituição Cidadã", de 1988.

Objetivando contribuir para este novo e essencial debate que se abre na sociedade brasileira, a presente obra buscou reunir diversos estudiosos das ciências humanas voltados ao estudo e à compreensão deste importante e inovador momento histórico que vivemos em nossa democracia, enfatizando três importantes vieses da conjuntura política brasileira: o atual debate sobre a democracia e sua suposta crise; a análise da atuação dos movimentos sociais diante do ciclo de protesto vivenciado no país a partir de junho de 2013; e as perspectivas econômicas e de desenvolvimento de políticas públicas para o Estado brasileiro nos próximos anos.

Buscando aliar o rigor acadêmico e científico a uma linguagem acessível aos mais diversos públicos, a presente obra pretende ajudar a explicar, especialmente, este importante momento político de maturação democrática vivenciado pelo país, ainda cercado de tantas indagações e mistérios.

Os autores desta obra demonstram grande vitalidade, ao buscar valorizar o diálogo intelectual na cena pública. São pesquisadores que através de seminários, conferências, entrevistas nos meios de comunicação, artigos em blogs e jornais, ou mesmo análises postadas nas redes sociais, têm estimulado o debate sobre o que está acontecendo no país. A "alma" deste livro, portanto, é propiciar um olhar atento sobre os desafios e perspectivas da nossa democracia, sem fugir da análise do que nos cerca nesse exato momento.

Espera-se que este trabalho, patrocinado pela Faculdade Baiana de Direito, cumpra o seu mister de aproximar a academia da sociedade civil, produzindo conhecimento e contribuindo para o amadurecimento das nossas instituições e da cultura política brasileira.

Salvador, novembro de 2015

Claudio André de Souza
Jaime Barreiros Neto

final2.indd 12 4/5/2016 10:04:02 PM

O ATUAL DEBATE SOBRE A DEMOCRACIA BRASILEIRA

final2.indd 13 4/5/2016 10:04:02 PM

Capítulo 1
Reformas políticas: quais?

Humberto Dantas[1]

SUMÁRIO: 1. As reformas políticas — 2. A reforma a partir do Judiciário — 3. A reforma a partir da administração pública — 4. A reforma a partir da educação — 5. Referências.

Faz anos que acompanhamos os debates sobre a reforma política no Brasil. Para muitos se trata da "mãe de todas as reformas". Uma maneira de arrefecer mazelas vividas em nossa sociedade ou, pelo menos, uma maneira de darmos início a uma série de reformas estruturais que, de acordo com os seus defensores, só não ocorrem porque o sistema eleitoral atual impede a chegada ao poder de pessoas e interesses razoáveis. Será mesmo?

Os argumentos acima são compreensíveis, mas difíceis de serem facilmente aceitos. Será mesmo que o maior problema do país hoje é a FORMA como elegemos os nossos representantes? Se tal afirmação for verdadeira ignoramos, ou fazemos pouco caso da cultura política de um país pouco afeito a aspectos amplos da democracia? Ou tentamos não enxergar nossa capacidade de subverter regras as mudando periodicamente? Sejamos mais claros: se o problema é a regra e não as instituições em sentido mais amplo — sob uma lógica associada ao pensamento de Douglass North (GALA, 2003) — ou entendemos que temos as leis erradas ou aceitamos que a cada período precisamos "enganar" nosso modo de ser, optando por regras novas que nos afastem dos vícios causados por nós mesmos. No primeiro caso seria como imaginar a existência de um sistema eleitoral, político e partidário perfeito. A decepção será imediatamente apontada aqui: esse sistema não existe. Esqueça-se de procura-lo. No segundo caso parece mais razoável apostarmos em outros aspectos, ou seja, esse texto parte do pressuposto de que não é a reforma política, entendida como alterações no sistema eleitoral, principalmente, que melhorará a condição reclamada por parcelas da sociedade — esse argumento não é novo e aparece em Dantas (2010a), dentre outros.

Antes de aprimorarmos esses argumentos, duas questões merecem destaque. Primeiramente o Brasil tem se mostrado significativamente instável em matéria

1 Cientista social, mestre e doutor em Ciência Política pela USP. Professor e pesquisador do Insper, coordenador do curso de pós-graduação em Ciência Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Diretor do Movimento Voto Consciente e conselheiro da Oficina Municipal e da Fundação Konrad Adenauer. Comentarista político da Rede Vida de TV e blogger do Estadão e da InfoMoney.

final2.indd 15 4/5/2016 10:04:02 PM

de legislação eleitoral. Se a lei que regula os pleitos foi criada em meados da década de 90, de forma "definitiva", com o objetivo de trazer maior segurança, tendo em face que faltando um ano para uma eleição uma nova lei era apresentada, ela não deixou, até hoje, a despeito dessa perenidade, de ser alterada. Seja porque legislamos, seja porque o Judiciário interpreta consultas e provocações, uma coisa é certa: nunca, em nosso período pós-redemocratização (utilizando termo consagrado, mas questionável) disputamos uma eleição rigorosamente sob a mesma regra do pleito anterior. De grandes mudanças a pequenos ajustes sempre existe algo sendo reparado, gerando instabilidade destacada por Marchetti (2013). No caso das quase livres interpretações da justiça, um agravante: as alterações na forma de "ler a lei" ocorrem a qualquer instante, ou seja, não respeitam sequer o princípio da anualidade necessário para a implementação de uma nova regra eleitoral, tendo em vista a data do pleito futuro. O Judiciário, nesses casos, se defende dizendo que não legisla, ou seja, apenas lê a norma de uma forma nova. Foi assim com a verticalização das alianças em 2002, com o total de vereadores em 2004, com a mini-reforma política de 2006, com o Ficha-Limpa e os documentos necessários para o voto em 2010 etc. Tal "liberdade de ação" é respaldada por uma lei de 1965. Não precisamos nos esforçar muito para lembrarmos o que nos regia na época. Só não podemos correr o risco de apontar, com firmeza e sem permitirmos o debate, o real motivo para a oferta dessa liberdade à justiça eleitoral do Brasil em um período autoritário. Mas podemos tentar entender o porquê da manutenção de tal instrumento até hoje.

Além da instabilidade jurídica mencionada, um segundo ponto que merece ser explorado antes de adentramos na lógica do que seria efetivamente a reforma política está associado às razões para a reforma. Atualmente existe mais de uma centena de projetos tramitando no Congresso Nacional tratando de questões atreladas à "reforma política". Só para termos uma ideia do emaranhado de abordagens, recentemente muitas dessas iniciativas foram levantadas e organizadas. Sobre o fim ou a manutenção da reeleição existiam mais de dez projetos. Alguns deles com origem em uma mesma legenda. A despeito de tal aspecto, seria possível, se considerássemos que a reforma política é mesmo uma alteração em nossas regras eleitorais, partirmos de algo comum? Ou seja: qual o objetivo de promovermos uma reforma política?

Perguntas assim foram feitas em textos anteriores (DANTAS, 2015 e 2013), mas um exemplo simples pode nos ajudar a chegar onde desejamos com essa última questão. Um sujeito deseja reformar sua casa. Qual a razão: a) ela está velha, precisando de ajustes e manutenção; b) a família diminuiu, e isso permite que alguns cômodos sejam transformados em espaços mais amplos como salas; c) a família cresceu, e isso demanda a criação de espaços reservados para a privacidade

final2.indd 16 4/5/2016 10:04:02 PM

de um número maior de integrantes; d) a frota de veículos aumentou, o que nos leva a reformas na garagem etc. Perceba: toda reforma tem uma motivação. Assim: o que desejamos com uma reforma política? Vejamos alternativas: a) fortalecer os partidos políticos; b) aproximar representantes de representados; c) tornar o sistema mais justo com o voto do eleitor; d) tornar o sistema mais simples etc. Parece impossível sonhar com algo que responda a tudo, e parece bastante claro que a depender da alternativa o conjunto de alterações é diferente. Nesse sentido, nos deparamos com algo essencial a esse debate: estamos falando de um sistema político, de um sistema eleitoral e de um sistema partidário. E sistemas funcionam de forma integrada, ou seja, para que o sistema opere bem, por vezes, teremos que nos esforçar para aceitar características que sozinhas podem nos desagradar. Um exemplo: se as razões de uma dada reforma nos levarem à conclusão de que precisamos ter financiamento público exclusivo de campanha, não podemos continuar a aceitar que em eleições proporcionais o voto seja mantido sob uma lógica de lista aberta e volume expressivo de candidaturas. A conta não fecha. Já imaginou, tendo como parâmetro as eleições municipais, o dinheiro destinado às cerca de 500 mil candidaturas sob o atual sistema? A opção seria um convite claro e óbvio às práticas criminosas verificadas hoje, como o caixa-dois, por exemplo. Simples assim. Portanto, se serve de conclusão preliminar para o nosso texto aqui: temos um conjunto de regras eleitorais instável, com alta influência do Judiciário, sob a lógica de um complexo funcionamento sistêmico e ausência de uma razão clara que, uma vez encontrada, pode resultar em distintas formas de pensarmos a tal reforma política — se é que ela representa o que nos dizem faz anos (DANTAS, 2010a).

1. AS REFORMAS POLÍTICAS

Com base em tudo o que destacamos até aqui fica bastante possível perceber que não defendemos a reforma política como o que se convencionou chamar de "reforma política" nesse país. Primeiro porque sob a luz de nossa cultura política a imensa maioria das propostas que venham a defender uma maior decência e um arrefecimento de práticas nefastas cai por terra facilmente. Um exemplo: muito se tem falado sobre os problemas do sistema proporcional de lista aberta e voto nominal transferível. Trata-se do que temos hoje. O cidadão escolhe entre a legenda e o candidato, e esse voto entra numa contabilidade complexa e pode ser utilizado para a eleição de colegas de partido ou, até mesmo, de coligação. Trata-se de algo dotado de baixa inteligibilidade e bastante criticado, mas vejamos o que temos como "solução" — por sinal, uma leva de soluções foi derrotada recentemente no Congresso Nacional.

O Distritão pode até reduzir o total de candidatos por partido e distritalizar a lógica eleitoral, ou organizar melhor a lista que as legendas oferecem aos eleitores.

final2.indd 17 4/5/2016 10:04:02 PM

Mas ele enfraquece por completo a ideia de partido político e pode trazer uma menor tendência e possibilidade de renovação, tornando as campanhas possivelmente mais caras e menos associadas a aspectos ideológicos. O distrital majoritário, ou "voto distrital" (como apregoam os menos cuidadosos), é um convite a um governismo mais acentuado. Ele torna o representante mais facilmente identificável, é verdade, mas em instante algum considera o que significa essa identificação para um eleitor que clama por direitos na forma de favores e benesses paroquiais — essa é a cultura política brasileira. Resultado: ser governista, que já é vantagem sob o sistema atual, será questão de sobrevivência, restringindo a lógica da representação política às discussões do distrito — praticamente um subprefeito. Por sua vez, o voto em lista fechada pode representar a perpetuação de lideranças partidárias, sobretudo se a formulação das listas não zelar por um mínimo semblante democrático no interior dos partidos. Ainda assim, lembremos como muitos filiados são levados para dentro dos partidos — boa parte sequer sabe que está lá, e são utilizados como massa de manobra em alguns eventos partidários que lembram espetáculos circenses — Dantas e Praça (2012) tangenciam essa questão. Por fim, mas sem esgotar os modelos defendidos em diversos projetos, o voto misto, ou modelo alemão, é complicado. Sequer o mais escolarizado cidadão germânico consegue explicar com clareza algo que, de acordo com algumas propostas, poderia se tornar mais simples por aqui. Mas é fato que passaríamos a votar em candidatos e legendas concomitantemente. Fácil? O fato é que o intuito maior dessa provocação é destacar que todas as opções possíveis carregam aspectos positivos e negativos. O nosso atual sistema proporcional tem vantagens e desvantagens, assim como as propostas. Resultado: a troca compensa? Isso está claro? O eleitor que defende a reforma política consegue compreender a complexidade de todo esse sistema?

Não apostamos em respostas positivas para tais questões, mas voltemos às reformas políticas para além da "reforma política". E vamos dividir essa reflexão em três aspectos centrais, a despeito de tantos outros possíveis. As ideias apresentadas, mais uma vez, estão amparadas em texto de Dantas (2010a). Desde então parece possível apontar que muitos dos argumentos apenas se reforçaram. Assim, é possível dividir as reformas políticas, para além da "reforma política", em três pontos centrais: o Judiciário, a Administração Pública e a Educação.

2. A REFORMA A PARTIR DO JUDICIÁRIO

O Poder Judiciário e o Poder Legislativo têm entrado em conflitos instigantes no Brasil. Nos últimos tempos, se ficarmos restritos apenas à esfera das leis nos campos eleitoral, político e partidário vamos nos encontrar com alguns pontos relevantes. O mais emblemático deles talvez esteja associado à imposição, por parte da justiça, da verticalização das coligações nas eleições de 2002 — para

final2.indd 18 4/5/2016 10:04:03 PM

maiores detalhes merece destaque o trabalho de Marchetti (2010). Com o intuito de interpretar a lei, atendendo uma consulta, o Judiciário passou a determinar que adversários nas eleições presidenciais não poderiam estar aliados nas disputas estaduais. Inicialmente o intuito era ainda mais limitante, mas foi assim que findou valendo. Não foram poucas as queixas, e principalmente a necessidade de as legendas se arranjarem em pleno ano eleitoral. À ocasião, por razões diversas, entre os grandes partidos o PFL e o PPB findaram abrindo mão das eleições presidenciais e ficaram livres para o estabelecimento de acordos estaduais. A justificativa do Tribunal Eleitoral para a decisão foi o caráter nacional das legendas e a inteligibilidade do sistema partidário. Um rápido olhar sobre a forma como os partidos alinharam seus acordos estaduais e nacionais mostram que o argumento é absolutamente absurdo. Ainda assim a regra valeu. Insatisfeitos, porém, os partidos entendiam que existia alguma razão para a interpretação não valer em 2006. Quando perguntaram se valeria, já em ano eleitoral, ficaram surpresos com a resposta da justiça: sim. E o que fizeram entre 2002 e 2005 para mudarem a situação no parlamento? Nada. Assim, o Congresso Nacional, em velocidade impressionante, emendou a Constituição Federal e proibiu a verticalização em texto constitucional em 2006. Faz sentido? Para o Congresso Nacional fazia. E valeu a partir de 2006? Não, pois a justiça alegou corretamente que a mudança ocorrera em ano eleitoral. Mas e a alteração na lei em 2002? Não foi uma alteração na lei, mas apenas uma interpretação diferente da que vigia até então — essa é a afirmação do Poder Judiciário, quase soberano em suas decisões eleitorais de acordo com a lei de 1965. Assim, eis aqui um dos pontos que poderia representar uma profunda reforma política: uma alteração na atuação do Judiciário em matéria eleitoral. Outros tantos exemplos são trazidos por Marchetti (2013 e 2014), e o assunto foi abordado pela comissão que discutiu a reforma política na Câmara dos Deputados em 2013, em grupo presidido pelo então deputado federal de São Paulo, Cândido Vacarezza (PT). Quando surgiu de volta na pauta da comissão formada em 2015 sob a responsabilidade de Marcelo de Castro (PMDB-PI) não apareceu no documento final, e tampouco nos dizeres de um relatório feito às pressas por Rodrigo Maia (DEM-RJ) a pedido do presidente da Casa, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) — que desprezou o material de seu colega de partido. A despeito do "esquecimento", ao longo da tramitação da reforma política os parlamentares apreciariam medida capaz de colocar em quarentena decisões do Judiciário que alteram o status quo estabelecido pelas regras eleitorais ao sabor de suas interpretações. Trata-se de um aparente avanço, um ponto relevante que poucos compreendem e observam, mas que pode ser entendido como uma maneira de pensarmos aspectos da tal reforma política.

Mas o debate acerca do Judiciário não se encerra no questionamento sobre possíveis limitações às suas atitudes. Um segundo ponto está relacionado à

final2.indd 19 4/5/2016 10:04:03 PM

formação dos bacharéis em Direito. Recentemente organizações responsáveis por discutirem os programas dos cursos de Ciências Jurídicas no Brasil sugeriram que o Direito Eleitoral e Partidário passasse a figurar de forma mais clara como conteúdo. Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral passou a entender, recentemente, que cada campanha deve ter, obrigatoriamente, um advogado e um contador responsáveis pela prestação de contas. Trata-se de uma reserva de mercado? Pode até ser, e a discussão seria interessante sob esse ponto de vista, mas mais importante é entender que os bacharéis precisam desse conteúdo nas faculdades e não os têm. Em texto de 2014 sobre o assunto, Dantas, Oliveira e Sousa dimensionam o fenômeno da não formação dos bacharéis em assunto essencial do Direito, e o quanto essa área tem especificidades e um caráter perene que justificariam atenção especial. Assim, a justiça que por vezes se diz "emprestada", por não ter estrutura própria, é conduzida por profissionais que não possuem base técnica para tais atribuições.

Ainda no que diz respeito ao Poder Judiciário devemos considerar a hipótese de que boas teses na Ciência Política o acusam de ser um poder encastelado, pouco transparente e merecedor, sob uma lógica democrática, de questionamentos de diferentes naturezas — com destaque para os trabalhos de Sadek (2001) e Arantes (1997). Faz alguns anos um ex-presidente do STF afirmou que "questionar o Judiciário era um afronta à Democracia". Pelo contrário: um Judiciário inquestionável é um desafio complexo à lógica democrática. Assim, devemos nos perguntar: o Judiciário está preparado para julgar de forma inquestionável os políticos desse país? Uma verdadeira reforma política não passa por uma atitude mais ativa dos nossos magistrados? Por ações claramente compromissadas em punir os absurdos praticados em nossa nação?

Em 2010 tivemos a aprovação do projeto denominado Ficha Limpa, que demoradamente a justiça afirmou que só valeria para o pleito de 2012 — ver Assunção e Assunção (2014). Naquela ocasião a sociedade comemorou uma conquista relevante: em tese, seria possível tirar de circulação políticos condenados em determinadas instâncias. A realidade, no entanto, merece um olhar infinitamente mais denso sobre esse caso. Primeiramente os legisladores adicionaram ao projeto condições extraordinárias que dificultavam o afastamento dos ficha-sujas do pleito. Em relação a determinados pontos, inclusive, arrefeceram aspectos que o Judiciário já estava punindo com mais rigor (Santos e Dantas, 2014). No entanto, é fato que o projeto tirou políticos de circulação ofertando mais poderes ao Judiciário em julgamentos que, em alguns casos, são extremamente questionáveis. É possível acreditar em tudo o que se produz na justiça? Cegamente não. E a despeito da importância do projeto de iniciativa popular podemos afirmar que o Judiciário passa a merecer ainda mais atenção.

final2.indd 20 4/5/2016 10:04:03 PM

3. A REFORMA A PARTIR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Assistamos ao documentário de Marcelo Brennand intitulado "Porta a Porta — a política em dois tempos". Trata-se de um olhar sobre a eleição municipal de 2008 no município de Gravatá-PE. Lá podemos traçar um desenho extremamente bem acabado do que é a cultura política brasileira. Um dos pontos da narrativa que mais chama a atenção está associado à mobilização de servidores públicos, a maioria comissionados, em campanhas eleitorais. Parece possível intuir que a máquina da cidade para. Agora façamos as contas: no Brasil, em 2013, tínhamos cerca de 1,5 milhão de servidores municipais em cargos comissionados, terceirizados e estagiários. O uso político de tais posições é bastante comum — infelizmente. Em época de eleição o que é possível esperar desse exército de pessoas que, em muitos casos, não tem outra possibilidade de sobrevivência? As campanhas viram guerras e a lei 9.840 de 1999, que trata de criminalizar o uso da máquina administrativa em benefício de campanhas e condenar a compra de votos passa a parecer uma peça de fantasia. Muitos avanços institucionais foram feitos, mas é mesmo possível acreditar que não temos promessas presentes e futuras sendo trocadas por votos, e uso exagerado da estrutura pública em campanhas? Impossível acreditar nisso. Tão difícil que em época de campanha os crimes saltam às nossas vistas e sequer percebemos. Dantas (2013b) destaca a lógica política nas cidades, por exemplo.

Outra forma clara de entendermos o fenômeno está nos parlamentos. Gabinetes de algumas grandes casas legislativas ofertam aos seus representes uma gama de assessores que sequer cabem nos gabinetes. Em época de campanha o parlamento brasileiro assume com a maior naturalidade a ideia de recessos brancos. Trata-se de um instante em que muito dos seus servidores — eleitos ou nomeados — recebem normalmente seus salários e nitidamente se envolvem diretamente nas próprias campanhas ou em campanhas de terceiros. Isso não é o uso mais escancarado possível da máquina pública? A promessa de manter o assessor no emprego em caso de vitória não é compra de voto por meio de promessa futura? As instituições de justiça agem de forma frágil, mas principalmente a imensa quantidade de cargos de livre provimento na máquina parece estimular tais práticas e impossibilitar a fiscalização — sobre os parlamentos ver Dantas (2015). Não seria uma profunda reforma administrativa, capaz de orientar de forma mais clara os limites de atuação e exigência para contratação, uma profunda reforma política em nosso país? Muito se avançou, é verdade, em uma série de questões atreladas à administração pública no Brasil. Um exemplo é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas ela é cumprida? Quem é punido? O quanto anistiamos e fazemos vistas grossas para desmandos em relação à regra? A discussão é essencial, e a ênfase aqui deve ser ofertada à logica das contratações, algo que nos municípios pode ser compreendido melhor em Abrucio (2012).

final2.indd 21 4/5/2016 10:04:03 PM

Outra forma interessante de pensarmos a lógica administrativa está pautada no renhido debate sobre o pacto federativo brasileiro. Para adentrarmos em uma discussão madura, no entanto, parece bastante necessária uma alteração profunda em nossa cultura. Prefeitos, por mais que tenham responsabilidades constitucionais claras, precisam aprender a atuar em redes de municípios. Em países como a Alemanha isso sequer é uma escolha da cidade. Existem as figuras dos governos locais, que têm responsabilidades que integram cidades no enfrentamento de problemas e na construção conjunta de estruturas para a oferta de direitos. No Brasil a figura dos consórcios poderia atender essa lógica, mas quantos de fato operam na nação? Assim, essa seria a primeira forma de pensarmos na lógica federativa: amarrando melhor os municípios em novos arranjos — ver Carneiro e Teixeira (2012).

O problema maior, no entanto, continua o mesmo. Temos um federalismo que ainda não nos desatou das amarras imperiais. O Executivo Federal ainda parece centralizar demais a construção de políticas públicas, algo por vezes ancorado em uma cultura política negativa, mas por vezes amparado na ideia de que tem mais capital técnico para planejar. É possível aceitar essa segunda parte do argumento? Sim, é claro, principalmente porque estamos num debate. Reforça essa ideia o baixo número de escolas de administração pública no Brasil, que no nível de graduação não chegam sequer a uma centena — a esse respeito, consultar Coelho (2012). Assim, como cobrir tal abismo? O desafio é grande, mas ele ainda não é o principal. Municipalistas defendem uma revisão na lógica da arrecadação e distribuição do dito "bolo tributário" brasileiro. Afirmam que uma nação federativa saudável não pode permitir que o plano federal tenha para si a arrecadação de cerca de 70% de todo o dinheiro público do Brasil. E por mais que parcela desse recurso seja redistribuída, o viés político de parte desses repasses escraviza prefeitos e cidades, e faz de deputados federais e estaduais verdadeiros "embaixadores municipais", senhores dos recursos políticos. No campo da lógica dos recursos autores como Bremaeker (2012) e Rezende (2012) discutem a temática. No espectro político, prova maior dessa lógica está associada ao crescimento do PSDB a partir de 1995 e do PT depois de 2003 nas cidades (Dantas, 2012c). A partir do instante em que ganham a Presidência suas legendas passaram a ser disputadas nos municípios. Quem não quer ser o dono do partido de quem mais distribui recursos? Não seria a hora de pensarmos nesse desafio, difícil de ser desenhado, como uma profunda e verdadeira reforma política?

4. A REFORMA A PARTIR DA EDUCAÇÃO

Numa determinada ocasião um relevante cientista político brasileiro disse que todo profissional dessa área tem sua reforma política de estimação. Pois bem: essa é a minha. Primeiro porque se ela der "errado" nós pelo menos educamos nossa sociedade. Ou seja: não tem como dar errado. Assim, o maior de todos

final2.indd 22 4/5/2016 10:04:03 PM

os desafios é pensar que não existe definição de democracia respeitada que não carregue consigo dois aspectos centrais para o funcionamento de um regime dessa natureza. O primeiro está associado à participação, que varia de acordo com o modelo e os mecanismos democráticos colocados à disposição dos cidadãos — da forma direta à participativa, passando pela representativa, o que não faltam são formas de enxergarmos a democracia dentro de um conjunto de parâmetros que diferentes cientistas políticas desenharam. O segundo, entretanto, está relacionado à educação e à informação. Como pode uma democracia funcionar se os participantes sequer conhecem as regras do jogo em que estão atuando (Martins Jr. e Dantas, 2004). Pense em qualquer jogo, o mais banal, ou o mais familiar. Pensemos na paixão nacional: o futebol — se bem que anda difícil acreditar nisso, mas tudo bem, fiquemos com a força do hábito. O futebol pode ser jogado por 22 sujeitos que não conhecem a regra do jogo? Pode ser admirado por que nunca o viu e não o entende? Difícil. Assim, para participarmos de algo devemos ser educados e instruídos para isso. Simples assim. O problema é que no Brasil não é bem assim que acontece.

O país não oferta um conteúdo formal de política aos seus jovens. A justiça eleitoral afirma que faz campanhas educativas, mas suas peças publicitárias apenas parecem apelar para o comparecimento. Em nada explicam regras e funcionamentos mais complexos. Os partidos são frágeis no uso das verbas de seus institutos, e tal recurso é para doutrinação, e não para educação suprapartidária para a democracia. O terceiro setor se esforça, as escolas não têm pernas e assistimos a um afastamento expressivo, aprofundado por notícias que dão conta do "quão podre" é a política e do quanto devemos nos manter distantes dela — Dantas (2010b) e Cosson (2010). Vivemos num país em que "religião, futebol e política não se discutem". É isso mesmo? Num regime democrático?

O compromisso do Brasil com a reforma política, nesse ponto, passa por uma compreensão do desafio de formarmos politicamente de maneira suprapartidária 145 milhões de eleitores. Pesquisas de opinião pública mostra o afastamento com as instituições, a falta de memória e interesse do eleitorado e diversas outras questões preocupantes (Martins Jr. e Dantas, 2004). Podemos mesmo viver sob a ideia de que temos uma democracia sem cidadãos preparados para isso? O interessante é notar, de acordo com Resende (2010) que tal compromisso foi escrito em nossa história republicana, mas abandonado com o passar do tempo.

Nesse sentido, faz alguns poucos anos, num debate sobre reforma política, um deputado federal gaúcho disse que essa ideia de educação apresentada aqui, por último, não tem relação com o conceito de "reforma". Trata-se de uma forma de pensarmos no "desenvolvimento político", ou seja, esse passo está relacionado ao avanço, ao caminho desejado e esperado. A reflexão é digna de respeito, e

final2.indd 23 4/5/2016 10:04:03 PM

então que seja assim. Precisamos desenvolver nossa democracia, a fazendo valer como um valor cotidiano em nossa sociedade, como já afirmava Bobbio (1984). Dessa forma, a despeito dos medos de dirigentes e das elites, fato relatado por Stuart Mill já no século XIX, poderemos imaginar o sentido de ganhos expressivos. Se isso não for a reforma política para a qual volto meus olhares com certeza quase absoluta, que seja o desenvolvimento político do parlamentar do Rio Grande do Sul. Não importa, mas que sejamos capazes de apostar no quanto a educação política é capaz de alterar uma cultura viciada em acreditar que a mudança de lei muda tudo, ignorando o fato de que insistimos em desvirtuar parte expressiva do que acordamos para nossa vida "democrática".

5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. O município na federação brasileira. In. Carneiro, José Mário B. e Dantas, Humberto (orgs). *Parceria Público-Privada:* textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

ARANTES, Rogério. *Judiciário & Política no Brasil.* São Paulo: Sumaré, 1997.

ASSUNÇÃO, Marcondes; ASSUNÇÃO, Moacir. *Iniciativas populares e a justiça eleitoral.* Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XV, volume 1, 2014.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia.* São Paulo: Paz e Terra, 1984.

BREMAEKER, François. Impostos municipais: financiamento do cotidiano das cidades. *In*. CARNEIRO, José Mário B. e DANTAS, Humberto (orgs). *Parceria Público--Privada:* textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

CARNEIRO, José Mario B.; TEIXEIRA, Marco Antonio C. Descentralização de políticas públicas no Brasil pós-1988. *In*. CARNEIRO, José Mário B.; DANTAS, Humberto (orgs). *Parceria Público-Privada:* textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

COELHO, Fernando. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. In. CARNEIRO, José Mário B.; DANTAS, Humberto (orgs). *Parceria Público-Privada:* textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

COSSON, Rildo. *Letramento Político:* por uma pedagogia da democracia. Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XI, volume 3, 2010.

DANTAS, Humberto; PRAÇA, Sérgio. *Coligações entre partidos nas eleições municipais de 2004 e 2008.* Estudo de caso (DEM/PFL e PT). Brasília: Revista Liberdade e Cidadania, ano IV, número 7, julho-setembro de 2012.

DANTAS, Humberto; OLIVEIRA, Samuel; SOUSA, Marcelo Augusto. *Formação acadêmica e direito eleitoral:* do ostracismo à novidade. Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XV, volume 1, 2014.

DANTAS, Humberto. Atores fundamentais e funcionamento da democracia em nível local. In. CARNEIRO, José Mário B.; DANTAS, Humberto (orgs). *Parceria Público-Privada:* textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

final2.indd 24 4/5/2016 10:04:03 PM

DANTAS, Humberto. *Eleições municipais 2012 e o padrão de coligação entre partidos para a disputa de prefeituras.* Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XIV, volume 2, 2013b.

DANTAS, Humberto. *O caráter essencial da educação política e o desenvolvimento da democracia no Brasil.* Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XI, volume 3, 2010b.

DANTAS, Humberto. *Reforma política:* aspectos centrais da "mãe de todas as reformas". Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XI, volume 1, 2010a.

DANTAS, Humberto. *Reforma política:* atores e ideias em ambiente de eterna indefinição. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, Boletim Brasil em Foco, setembro de 2013.

DANTAS, Humberto. *Reforma política:* uma agenda mínima e questionável. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, Boletim Brasil em Foco, maio de 2015.

DANTAS, Humberto. *Vitórias e derrotas — as eleições municipais no Brasil.* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, Boletim Brasil em Foco, novembro de 2012b.

GALA, Paulo. *A teoria institucional de Douglass North.* Rio de Janeiro: Revista de Economia Política, volume 23, número 2 (90), abril/junho de 2003.

MARCHETTI, Vitor. *Competição eleitoral e controle das candidaturas.* Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XV, volume 1, 2014.

MARCHETTI, Vitor. *Justiça & Competição Eleitoral.* Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

MARCHETTI, Vitor. *O TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e a "verticalização" das coligações. In*. Krause, Silvana, Dantas, Humberto e Miguel, Luis Felipe (orgs.). Coligações partidárias na nova democracia brasileira. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2010.

MARTINS JR., José Paulo; DANTAS, Humberto. *O índice de Participação e a importância da educação política.* Campinas: Unicamp, Revista Opinião Pública, ano 10, volume 2, 2004.

RESENDE, João Francisco. *Educação escolar, hábitos e atitudes políticas:* considerações sobre a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XI, volume 3, 2010.

REZENDE, Fernando. *Sistema tributário e necessidades locais: disparidades, distorções e desafios. In.* CARNEIRO, José Mário B.; Dantas, Humberto (orgs). *Parceria Público-Privada:* textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

SADEK, Maria Teresa (org.) *Acesso à justiça.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTOS, Vitor; DANTAS, Humberto. *Ficha limpa na prática:* estudo sobre aspecto pontual de inelegibilidade nas eleições de 2012 em Santa Catarina. Rio de Janeiro: Revista Cadernos Adenauer, ano XV, volume 1, 2014.

final2.indd 25 4/5/2016 10:04:03 PM

Capítulo II

Democracia, estado e sociedade civil: reflexões para a compreensão da nova dinâmica de construção do debate político no Brasil

Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas[1]
Raul Wesley Leal Bonfim[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Representação e partidos políticos na nova ambiência democrática no mundo — 3. Em busca da compreensão da relação Estado-sociedade civil no contexto democrático brasileiro — 4. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O ideal democrático há muito tempo vem sendo difundido pelas mais diversas sociedades. Não importa a partir de qual aspecto o termo é enunciado, a palavra "democracia" sempre é defendida, na maioria das vezes, com quase unanimidade. O ideal moderno de democracia, enquanto forma e organização da vida política, possui pouco mais de um século. Nesse contexto, o sentido do conceito veio a se tornar algo complexo, sendo disputado em várias arenas sobre os mais variados aspectos. Pelo menos duas arenas ganharam grande destaque na contemporaneidade. A primeira delas abarca o quadro institucional de um regime democrático que envolve eleições livres, regras e sistema eleitoral, regulamentação dos partidos políticos, separação de poderes etc. A segunda gira em torno da criação de novos espaços de participação e deliberação que desafiam os arranjos institucionais de um regime democrático (NOBRE, 2004).

A principal questão que norteia, atualmente, a disputa em torno do sentido de democracia está na qualidade das tomadas de decisões, ou seja, na posição que os cidadãos devem ocupar em meio às decisões no Estado Democrático de Direito (GUTMANN, 1993). O modelo clássico de democracia, onde o governo da maioria não restringe os resultados sancionados pelo eleitorado, tende a valorizar os arranjos macroestruturais, reduzindo o regime democrático apenas

1 Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). e-mail: *vitorsandes@ufpi.edu.br*

2 Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). e-mail: *raulbonfim16@gmail.com*

final2.indd 27 4/5/2016 10:04:03 PM

aos seus aspectos institucionais. Esse modelo, que durante muito tempo garantiu os interesses de uma pequena elite dirigente, hoje, mostra-se incompatível com os anseios dos cidadãos contemporâneos em sociedades heterogêneas.

A redefinição do conceito de cidadania trouxe para os sujeitos políticos uma série de recursos institucionais capazes de enfatizar sua posição enquanto atores sociais portadores e reivindicadores de direitos. A partir desse novo paradigma, a luta pela criação de instituições democráticas que possibilitem o pleno gozo de uma nova cidadania passa a fazer parte da agenda desses sujeitos.

O processo de difusão da democracia representativa, que se deu a partir do século XIX, foi fruto de uma intensa experiência histórica, que envolveu o processo de ampliação do sufrágio e da organização da competição política. No início do século XX, alguns teóricos, dentre eles Robert Michels (1982), viam na forma democrática de governo apenas o reflexo dos interesses de uma pequena elite dirigente. A emergência de vários regimes totalitários espalhados por todo o globo veio a legitimar esse discurso, até então hegemônico.

Todavia, durante meados do século XX, principalmente a partir do pós Segunda Guerra, com a ascensão de vários regimes democráticos por todo o globo, iniciou-se uma série de movimentos para repensar as relações entre sociedade civil e Estado. Ambas as definições sempre tiveram como matriz histórica o conceito de esfera social. Antes disso, Estado e sociedade civil sempre foram pensados com esferas do mundo social situadas em polos distintos. No entanto, os avanços nos modelos de governo democrático ocorreram quando houve um entrelaçamento entre estes dois polos, ampliando a compreensão da democracia de um regime formal, que se refere apenas às regras e procedimentos, para um real, em que a sociedade civil é parte integrante do processo de construção de disputas e consensos políticos.

Partindo desse preâmbulo, o objetivo deste artigo é analisar as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, no contexto de consolidação da democracia. Para isso, retomou-se o debate sobre as transformações da concepção de representação e de partidos políticos na nova dinâmica da democracia no mundo e, por fim, tratou-se desse tema na atual conjuntura de mudanças na relação Estado-sociedade civil no caso brasileiro.

2. REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS NA NOVA AMBIÊNCIA DEMOCRÁTICA NO MUNDO

Uma vasta literatura na área de Ciência Política tem discutido o desenvolvimento e a ampliação da atividade partidária como efeito da consolidação dos regimes democráticos, do reconhecimento dos direitos civis e políticos dos indivíduos

final2.indd 28 4/5/2016 10:04:03 PM

e da ampliação do sufrágio. Ao longo da história das democracias modernas, os indivíduos têm procurado se associar de modo a pressionar seus representantes a incluírem determinadas demandas na ação política do Estado. Nesse sentido é que surgem os partidos políticos, como meio de organizar os interesses dos diversos setores dispostos na sociedade, aproximando o Estado dos indivíduos. Os partidos têm tido um papel fundamental de canalização e direcionamento das demandas coletivas. Com isso, a história dos partidos políticos se confunde com a própria história da democracia representativa recente.

Todavia, verifica-se que as mudanças sofridas pelos regimes democráticos, principalmente ao longo do século XX, possibilitaram alterações na dinâmica estabelecida entre partidos e os indivíduos e os partidos e o Estado. A literatura na área de partidos tem mostrado a tendência das agremiações de aderirem ao mecanismo de mercado, pois estes têm tido uma preocupação, cada vez maior, com o êxito nas disputas eleitorais, deixando de lado a ligação ideológica e programática com seus partidários (KIRCHHEIMER, 1966; PRZERWORSKI, 1989), o que acarretou também em um intenso processo de profissionalização dos partidos e de suas campanhas, tornando-os *partidos profissionais-eleitorais* (PANEBIANCO, 2005). Além dessas mudanças ocorridas na atuação estratégica dos partidos, é patente também uma queda na identificação do eleitorado com os partidos, devido a mudanças no eleitorado, reflexo da dinâmica da democracia representativa em meio a arenas eleitorais altamente competitivas, custosas em termos financeiros, e do advento das novas tecnologias, que modificou a relação entre eleitor e partido/candidato.

A política é um complexo processo, na qual, muitas vezes, os indivíduos, distantes dos canais de informação mais precisos, terminam por não compreender como proceder suas escolhas eleitorais. O moderno processo eleitoral exige que os partidos se façam presentes, na tentativa de auxiliar os eleitores a distinguirem os candidatos e suas propostas políticas. Os partidos, assim, atuariam como canais de informação precisos para o eleitorado, fornecendo as informações necessárias para que este possa tomar suas escolhas, persuadindo-os a seguir as orientações partidárias. Nessa ótica, os partidos políticos são compreendidos como instituições essenciais capazes de vincular os indivíduos ao processo democrático. As organizações partidárias podem fazer isso de quatro formas: simplificando as escolhas dos votantes; educando os cidadãos; gerando símbolos de identificação e lealdade; e mobilizando as pessoas a participarem do processo político (DALTON; WATTENBERG, 2002).

Com o crescimento e desenvolvimento dos partidos políticos ao longo do século XX e, consequentemente, com a incorporação de características ligadas à americanização das eleições, nota-se o surgimento de uma *nova ambiência*

final2.indd 29 4/5/2016 10:04:03 PM

eleitoral na competição política nas democracias modernas, incluindo o caso brasileiro, como destaca Leal (2005). Esse novo ambiente da competição eleitoral evidencia que os partidos passam a ocupar um novo espaço na disputa política e a relação partido-eleitorado sofre modificações com a nova dinâmica surgida nas democracias. A alteração desse quadro se centra basicamente no fato de que os partidos políticos perderam espaço diante da contínua valorização do candidato, o que representa um quadro de diminuição da identificação partidária em favor da valorização especificamente do político.[3]

A variável partidária, durante muito tempo, era o principal elemento para a compreensão do comportamento dos votantes nas eleições. Contudo, a identificação partidária tem declinado de forma sistemática, indicando uma nova postura dos indivíduos diante do processo eleitoral. Os fatores de curto prazo têm influenciado decisivamente o voto. Como assevera Leal (2005), o voto personalizado é associado ao declínio da identificação com os partidos, o que marca o processo de desalinhamento do eleitorado (*dealignment*), que significa que os laços partidários têm se corroído nas democracias modernas, em razão da mudança do comportamento do eleitorado e da diminuição da identificação partidária.

De acordo com Dalton e Wattenberg (2002), a mudança partidária é um elemento normal do processo político e em períodos de crescimento da volatilidade eleitoral ou um ponto de efervescência da história política da maioria das democracias. Os autores, nesse sentido, procuram destacar as fontes de potenciais dessa mudança partidária, separando-as em três categorias: mudanças de nível micro; mudanças de nível médio; e mudanças de nível macro.

As mudanças de nível micro são centradas no novo papel assumido pelos cidadãos nas sociedades industriais modernas. Por um lado, observam-se as novas habilidades políticas dos eleitores contemporâneos. Com a melhoria dos níveis de educação, os eleitores foram capazes de adquirir mais recursos cognitivos e políticos. Além disso, o eleitorado tem uma maior uma maior quantidade de informação política disponível. O público, dessa forma, é capaz de elaborar suas próprias proposições, sendo cada vez menos propenso a acatar as decisões tomadas pelos líderes partidários. Os laços político-partidários que antes uniam o eleitorado ao partido têm sido corroídos devido a essa nova postura dos indivíduos. Essa nova postura, segundo Dalton e Wattenberg (2002), foi ocasionada pela transformação

3 Utilizamos o termo "nova ambiência eleitoral", nos mesmos termos de Leal (2005, p. 23): "Em resumo, o que chamo aqui de *nova ambiência eleitoral*, descrita por autores como Wattenberg, Popkin e Holbrook, tem três características principais: supervalorização da figura do candidato; eleitor com baixa racionalidade de informação, autocentrado e propenso a aceitação de atalhos informativos que facilitem a decisão através do processamento de informações prévias; e campanhas com capacidade limitada de garantir vitórias, e que obrigam os atores políticos a considerar outras estratégias de conexão eleitoral mais duradouras".

final2.indd 30 4/5/2016 10:04:03 PM

dos valores e interesses do público contemporâneo, sendo esses classificados como questões *pós-materiais*. Essas incluem aspectos ligados ao meio ambiente, às escolhas de estilo de vida e dos direitos dos consumidores, que têm ampliado de forma substancial os interesses políticos. O processo de desalinhamento do eleitorado diante dos partidos ocorre pelo fato de que essas novas questões ainda não são bem enquadradas nos partidos contemporâneos.

As mudanças de nível médio são relativas à alteração do papel dos atores sociais nas modernas sociedades industriais, devido ao processo de modernização. A classe média tem sofrido mudanças que possibilitaram a alteração do papel dos partidos. Essa, além de ter ampliado seu tamanho, ainda passou a assumir parte das funções antes controladas pelos partidos. Deixou, portanto, de ser parte passiva no processo eleitoral, passando a fornecer os recursos primários para as campanhas. Além disso, os partidos têm deixado de investir suas campanhas nos bairros, em reuniões e outras atividades de contato direto com o eleitor, dedicando sua atenção mais à campanha através da mídia. Outro ponto que pode ser destacado nesse processo de desalinhamento, é que o eleitorado tem agrupado interesses através de outras formas de associação, independente, muitas vezes, de grupos partidários. Um dos motivos que pode explicar essa ação não-partidária de grupos políticos é a desconfiança existente em relação aos canais partidários. Para apaziguar os efeitos dessas mudanças no eleitorado, percebe-se que os partidos políticos contemporâneos têm buscado se profissionalizar e institucionalizar, na tentativa de melhorar o desempenho de seus candidatos nas eleições (DALTON; WATTENBERG, 2002).

Quanto às mudanças de nível macro, pode-se destacar o desenvolvimento de campanhas políticas focadas em pesquisas de opinião de baixo custo. Isso alterou o cenário das estratégias eleitorais, principalmente com a ampliação do papel do marketing político. A mídia, como foi destacada anteriormente, é um instrumento essencial que os partidos têm amplamente utilizado no sentido de se aproximar do público em geral (DALTON; WATTENBERG, 2002).

Diante das amplas mudanças que os partidos políticos sofreram nas democracias modernas, destaca-se que esta é centrada na mudança do padrão de relacionamento entre os partidos e o eleitorado. Os nexos partidários, que antes agregavam indivíduos e suas preferências em torno de determinadas questões políticas e ideológicas, atualmente são desfeitos face ao desalinhamento partidário. Segundo Dalton:

> As teses de desalinhamento sustentam que os laços partidários estão se corroendo como consequência da modernização social e política, e assim a maioria das sociedades industriais avançadas deveriam experimentar uma tendência de desalinhamento. A tese

final2.indd 31 4/5/2016 10:04:03 PM

> do desalinhamento discute que esta tendência se desenvolveu por causa da combinação de fatores sistêmicos e individuais que estão transformando as democracias industriais contemporâneas. [...] A tese do desalinhamento sugere que nós estamos testemunhando uma ampla e continuada recusa do papel político dos partidos para públicos contemporâneos — não uma queda temporária na satisfação pública com partidos como outros discutiram. Desalinhamento também sugere que novas formas das políticas democráticas — tal como a expansão da democracia direta, a abertura de processos administrativos para contribuição pública, e a expansão do uso de tribunais por grupos de cidadãos — desenvolverá em relação aos cidadãos mudanças para formas não-partidárias de ação. O resultado desse processo será um desgaste do partidarismo entre os públicos contemporâneos (DALTON, 2002, p. 22-23, tradução nossa).

O desalinhamento aparece como um fenômeno próprio do desenvolvimento e consolidação dos regimes democráticos. Os partidos passam a não ser os únicos protagonistas dos cenários políticos dos países. Outras formas de associação surgem, juntamente com novas formas de participar e influenciar no jogo político. O eleitorado se torna cada vez mais heterogêneo e os partidos, por consequência, não são capazes de abarcar todas essas mudanças.

O partidarismo se desgasta, porém não finda. O partido continua a ser elemento importante no jogo político. Porém, como Dalton sugere, se o desalinhamento partidário for um processo contínuo, então isso passa a ser um desafio à democracia representativa. Como o partido pode acompanhar essas novas tendências de sua relação com o eleitorado? Sem uma base eleitoral de confiança, os partidos devem mudar suas estratégias e seus métodos de mobilização de apoio político. Os partidos buscam a profissionalização, principalmente com o uso de profissionais do marketing político, com o uso de pesquisas de opinião e das novas tecnologias como forma de planejar melhor as campanhas dos candidatos.

Portanto, as novas tendências do eleitorado têm transformado as organizações partidárias, assim como os sistemas partidários e a competição política nas democracias modernas. Os partidos, que antes tinham sua base eleitoral focada em um público específico, têm agora um eleitorado cada vez mais heterogêneo. Além disso, alguns partidos passam a atuar dentro das esferas governamentais, influenciando decisivamente as decisões políticas (KATZ; MAIR, 1995). A competição eleitoral tem se tornado, cada vez mais, personalista, devido ao forte declínio da identificação partidária e os partidos têm tido uma atuação cada vez mais dependente do Estado.

De acordo com Manin (2012), tal mudança está relacionada com o vínculo afetivo do eleitor com o partido, isto é, os partidos deixaram de ser instituições de identidade duradoura, passando a buscar o apoio dos eleitores apenas em

final2.indd 32 4/5/2016 10:04:03 PM

momentos de competição eleitoral. Dentro desse contexto, onde a aproximação entre eleitor e partido se daria apenas em momentos de votação, surge a necessidade de criação de novos espaços de deliberação. Manin (2012) aponta para o aumento crescente da participação política não institucionalizada através de espaços que fogem do âmbito do Estado, como por exemplo, a organização de novos movimentos reivindicatórios, manifestações em espaços públicos e assinatura de petições. No entanto, os princípios institucionais norteadores das democracias representativas limitam a capacidade do Estado em legitimar as decisões tomadas nesses espaços. Assim, a participação do eleitor nas tomadas de decisões governamentais estaria limitada a escolha de representantes políticos.

Entende-se, portanto, que os partidos se distanciam do eleitorado, abrindo espaço para novas formas de mobilização. As formas não institucionalizadas de participação dos cidadãos na democracia têm se proliferado e resultado no surgimento de novos movimentos sociais e, em alguns casos, partidos políticos, como no caso do partido espanhol "Podemos". Este processo também tem ocorrido de forma intensa no Brasil, desde o processo de redemocratização, na passagem da década de 1970 para 1980, com movimentos mais conectados com os partidos e, mais recentemente, em movimentos, denominados apartidários, como aqueles ocorridos nas jornadas de junho de 2013. A partir da compreensão do atual papel dos partidos, no próximo item será abordada a relação entre Estado e sociedade no contexto de transformações da democracia representativa no Brasil.

3. EM BUSCA DA COMPREENSÃO DA RELAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

No caso brasileiro, para compreender a dinâmica da democracia é importante retomar alguns aspectos de sua estrutura social e política. A democracia tem sido apresentada como a única forma de desenvolver plenamente as liberdades dos indivíduos. No entanto, o primeiro experimento democrático teve duração de 1946 a 1964, passando mais de 20 anos para o retorno à democracia, em 1985. Desde então, a democracia tem tido uma trajetória de construção de regras e procedimentos, além de um sistema político e partidário que estabilize o regime e possibilite a manutenção de direitos e liberdades básicas aos cidadãos.

Com a juventude da democracia brasileira, os partidos políticos são recentes e pouco enraizados. Já surgiram no contexto de modificação da relação partido-eleitor e de profissionalização da política. Logo, nasceram em um momento em que os partidos já estavam passando por um processo de desideologização e de distanciamento em relação ao eleitor em democracias mais consolidadas. Somando-se a isso, alguns elementos arcaicos no processo de formação social, político e econômico do Brasil foram incorporados nessa nova estrutura institucional,

final2.indd 33 4/5/2016 10:04:04 PM

causando grande desconfiança em relação às instituições democráticas. Entre esses elementos está a centralização de funções e decisões políticas nas mãos do poder Executivo, tal como acontecia nos regimes ditatoriais.

Para Schwartzman (1988), ainda não conseguimos nos livrar do nosso passado colonialista e do nosso sistema político e econômico de bases patrimonialista. A partir da segunda metade do século XX esses elementos foram vistos como capazes de tornar incertos os rumos de uma democracia no Brasil. De acordo com ele, essas constantes estruturais negativas são capazes de atuar diretamente na formação de nossas instituições democráticas. A exemplo disso, é possível observar a organização do próprio de Estado que, mantendo seus antigos moldes, continua forte, centralizada e fechada para a participação da maioria da sociedade. Essa estrutura patrimonialista, dotada de meios adaptativos, conseguiu se manter imutável ao longo dos anos.

Carvalho (2001) aponta as consequências dessa estrutura colonialista na construção da cidadania no Brasil. Diferente do que ocorreu nos países do ocidente europeu, onde as conquistas dos direitos seguiram uma ordem lógica e cronológica — direitos civis, políticos e sociais —, tal como apontado por Marshall (1967). No Brasil, essa ordem veio de cima para baixo, dando destaque para os direitos sociais, principalmente em momentos de suspensão dos direitos políticos.

Na primeira metade do século XX as interfaces entre a sociedade e o sistema político se deram através de processos de cooptação, isto é, a suspensão dos direitos políticos impediu a incorporação de novos atores políticos na estrutura burocrática do Estado, assim seus limites ficavam restritos apenas a uma pequena parcela da população. Nessa época, os direitos políticos ficavam restritos aos pequenos círculos oligárquicos de coronéis que se sustentavam a partir de práticas clientelistas.

A partir da segunda metade do século XX, com o advento do multipartidarismo, ampliação do sufrágio universal e a criação de novos órgãos capazes de fiscalizar e garantir as eleições, esses processos de cooptação acabaram por se estagnar. A fixação desses subsistemas representativos não foi capaz de alterar a estrutura burocrática do Estado, restringindo as principais decisões políticas aos pequenos círculos tecnocratas. Assim, desde a monarquia até a república, o conceito de eficácia estatal foi tratado com sinônimo de centralização burocrática, ficando a maior parte da população restrita de participar das decisões do Estado.

O reflexo desses elementos patrimonialistas foram sentidos nos primeiros anos da república de 1985. A dificuldade do governo em administrar a crise econômica em estreita harmonia com a consolidação da ordem democrática trouxe uma onda de desconfiança em relação ao governo e as instituições democráticas.

final2.indd 34 4/5/2016 10:04:04 PM

Nos fins dos anos 1980 e início dos anos 1990, a democracia brasileira foi vista como ingovernável. Além disso, as dificuldades para a promoção de uma cidadania plena, devido aos grandes problemas de desigualdade social, comprometeram ainda mais a credibilidade do governo.

O processo de transição para o regime democrático pode ser considerado bem sucedido no caso brasileiro. Entretanto, a construção de uma nova ordem não se fundamentou em uma ampla e profunda renovação político-institucional (DINIZ, 1995). Houve uma grande continuidade no plano das elites e das instituições, persistindo traços do modelo estatista, entre os quais um Executivo hipertrofiado em razão dos outros sistemas de representação.

A incapacidade do Estado em lidar com a crise econômica e social que perpetuava o país veio a colocar o problema da governabilidade como a principal pauta nacional, possibilitando várias interpretações reducionistas sobre as suas causas. Entre as principais interpretações estavam a incapacidade do Estado em atender um conjunto de demandas reprimidas durante o regime militar; excesso de democracia participativa; paralisia decisória ocasionada por um Congresso independente e dotada de prerrogativas institucionais. Porém, todas essas hipóteses foram descontruídas por análises mais recentes.

A crise do Estado foi pensada apenas em termos econômicos e administrativos, comprometendo itens importantes da agenda pública, tais como as reformas sociais. Uma reforma institucional capaz de ampliar os eixos de decisão do Estado para os vários segmentos que compõe a sociedade foram praticamente deixados de lado. A eficácia estatal se perdeu em um verdadeiro mar de programas de estabilização econômica. A busca por maior eficácia e maior rapidez administrativa na resolução da crise foi interpretada a partir do estilo tecnocrata de gestão. Assim, a maioria das decisões ficou restrita aos núcleos técnicos, centralizando ainda mais as decisões nas mãos do poder Executivo.

De acordo com Diniz (1995) a verdadeira crise está na capacidade do Estado em fazer valer as suas decisões, ou seja, o Estado decide, legisla, porém, não consegue implementar suas metas. Assim, a consecução dos planos governamentais requer não apenas a mobilização de recursos institucionais e financeiros, mas também de meios políticos de execução. Em regimes presidencialistas são raros os casos em que o poder Executivo governa sozinho. Para conseguir ver suas prerrogativas atendidas, o Presidente precisa formar maiorias governamentais. Isso significa dizer que as decisões precisam ser compartilhadas com outros atores políticos.

Conseguir romper com o antigo paradigma patrimonialista de centralização de funções e decisões nas mãos do poder Executivo e das antigas instituições que fazem parte do Estado é o primeiro passo para a consolidação de uma democracia

final2.indd 35 4/5/2016 10:04:04 PM

igualitária. Nessa perspectiva, a capacidade do governo em alcançar metas coletivas deve ser colocada como condição essencial para a promoção de uma cidadania plena.

A eficácia estatal depende da criação novas instituições políticas que viabilizem a cooperação, a negociação e a busca de consenso (DINIZ, 1995). A capacidade do Estado em descentralizar as decisões, mantendo um conjunto de dispositivos capazes de controlar e supervisionar as mais variadas decisões politicas são condições fundamentais para a consolidação da democracia no Brasil.

A necessidade de criação de novos espaços de participação política surge como um princípio fundamental para a consolidação democrática. Assim, os ideais democráticos de deliberação trouxeram um novo ajuste na lógica do poder tradicional (LÜCHMANN, 2002). A legitimidade das decisões políticas passou a se estabelecer através dos processos de discussão, orientados pelos princípios de igualdade participativa. Ao retomar a discussão a respeito do conceito de sociedade civil, percebe-se que, no momento histórico atual, seu caráter central está entrelaçado em um conjunto de instituições de caráter não-estatal, como os movimentos sociais.

Nesse sentido, a esfera pública ganha uma nova dinâmica com a participação aberta de atores racionais que debatem os processos a partir de um agir comunicativo (HABERMAS, 1997). No entanto, além da necessidade de o Estado criar mecanismos que possibilitem a legitimação das decisões tomadas em espaços não institucionalizados, surge também a necessidade de ampliação e incorporação de novos problemas nesses espaços, como explicita Farias (2000, p. 47).

> A teoria democrática deliberativa afirma que o processo de decisão do governo tem de ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos racionais em fóruns amplos de debate e negociação. Essa deliberação não resulta de um processo agregativo das preferencias fixas e individuais, mas de um processo de comunicação em espaços públicos que antecedem e auxilia a própria formação da vontade dos cidadãos.

Por fim, vale ressaltar que, as teorias deliberativistas estão direcionando os regimes institucionalizados a percorrerem caminhos mais igualitários. A participação democrática que envolve o debate em espaços públicos acaba por estabelecer relações colaborativas entre sociedade civil e Estado. A construção desses espaços ajuda a estabelecer e a aumentar os processos de *accountability* sobre as questões em que o Estado detém o monopólio, fomentando, assim, novos rumos para as políticas públicas. Ao propor relações sociais mais igualitárias, a sociedade civil exerce uma nova cidadania que abrange todos os âmbitos da vida social, não se restringindo apenas a escolha de representantes.

final2.indd 36 4/5/2016 10:04:04 PM

É importante ressaltar que tem se desenvolvido no Brasil espaços institucionalizados de interlocução entre Estado e sociedade civil, como os Orçamentos Participativos e Conselhos Gestores. Entretanto, esses possuem ganhos efetivos limitados, principalmente pela capacidade de controle do Estado das decisões estabelecidas nessas arenas. A concessão desses espaços pelo Estado, portanto, ainda parece limitado. Em meio ao processo de distanciamento entre partidos e cidadãos, é necessário abrir novos canais de interlocução entre Estado e sociedade civil, na medida em que novos atores coletivos demandam por mais políticas e maior eficiência das ações estatais.

Com a proliferação de movimentos não institucionalizados, abre-se uma nova dinâmica na democracia brasileira. Para se avançar mais, as instituições democráticas do país precisam quebrar modelos tradicionais de administração da coisa pública e reforçar os mecanismos de participação e deliberação pública. Dessa forma, Estado e sociedade civil se reaproximarão ainda mais, criando novas formas de construção de decisões políticas e, consequentemente, de políticas públicas muito mais conectadas aos interesses coletivos.

4. REFERÊNCIAS

CARVALHO, J. *A cidadania no Brasil.* São Paulo: Civilização Brasileira. 2001.

DALTON, R. The Decline of Party Identifications. *In:* DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin (eds.). *Parties without Partisans:* political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DALTON, R.; WATTENBERG, M. Unthinking Democracy: political change in advanced industrial democracies. *In:* DALTON, Russel; WATTENBERG, Martin (eds.). *Parties without Partisans:* political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2002.

DIAMOND, L.; GUNTHER, R. (eds.). *Political Parties and Democracy.* Baltimore/Londres: The Johns Hopkins University Press, 2001.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados:* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, 1995, p. 385 a 415.

FARIAS, C. F. Democracia deliberativas: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000.

GUTMANN, A. A desarmonia da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 5-37, 1995.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre faticidade e validade.* vol. 1. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1997.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics,* London/New Delhi, vol. 1, n.1, p. 5-28, 1995.

final2.indd 37 4/5/2016 10:04:04 PM

KIRCHHEIMER, O. The transformation of Western European Party Systens. In: LAPALOMBARA, J; WEINER, M. *Political Parties and Political Development.* Princenton, Princenton University Press, 1966, p. 177-200.

LEAL, P. R. F. *O PT e o Dilema da Representação Política:* os deputados federais são representantes de quem? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

LÜCHMANN, L. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. *Caderno de Pesquisa: PPGSP/UFSC*, Santa Catarina, n. 33, 2002.

MANIN, B. A democracia do público reconsiderada. *Novos estudos — CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 115-127, nov. 2013.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos.* Brasília: UnB, 1982.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: SCHATTAN, Vera & NOBRE, Marcos (org.). *Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Editora 34, 2004, p. 21-40.

PANEBIANCO, A. *Modelos de Partido:* organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PRZERWORSKI, A. *Capitalismo e Social-Democracia.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

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

final2.indd 38 4/5/2016 10:04:04 PM

Capítulo III
Reforma do estado e tribunais de contas: por um controle para os controladores[1]

Marco Antonio Carvalho Teixeira[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. *Accountability* vertical — 3. *Accountability* horizontal — 4. Controle interno — 5. Controle externo — 6. A redemocratização e as atribuições dos tribunais de contas brasileiros — 7. Desafios a serem resolvidos nos tribunais de contas brasileiros — 8. Conclusão — 9. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Tanto no Brasil, como em países que passaram pela transição de regimes autoritários para a democracia, verifica-se que o fortalecimento das instituições do Estado, a consolidação dos espaços de manifestação pública, a garantia de eleições livres e regulares, além das liberdades de organização e de opinião, são imprescindíveis ao adensamento democrático. Essas questões são necessárias não apenas para que a democracia se consolide, mas, sobretudo, para que crises de diferentes naturezas, cada vez mais comuns ao ambiente democrático, possam ser resolvidas com base em regras preestabelecidas e sem o risco de ações de que aventureiras com a que nos levaram ao autoritarismo entre 1964 e o início dos anos 1980 possam acontecer novamente.

Entretanto, entre o fortalecimento das instituições do Estado e o adensamento de espaços de participação e de deliberação da sociedade é preciso haver um ponto de equilíbrio. Não basta o fortalecimento das instituições do Estado num ambiente em que a liberdade de opinião permanece restrita e a sociedade não pode interferir diretamente no seu próprio destino. Também não se pode reduzir a democracia ao processo eleitoral e ao aumento da capacidade de pressão das organizações da sociedade, sem que as instituições ou as agências estatais estejam suficientemente investidas de autonomia para dirimir conflitos e harmonizar as relações sociais, responsabilizando de maneira justa os agentes públicos por algum tipo de transgressão cometido no exercício de suas atribuições.

1 O presente texto resulta de uma versão ampliada e atualizada dos dados da pesquisa realizada por Teixeira, 2010.

2 Doutor em Ciência Política pela PUC-SP, vice-coordenador do curso de graduação em Administração pública da EAESP/FGV, onde é professor do departamento de Gestão Pública e dos cursos de Mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo e do Mestrado profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP).

final2.indd 39 4/5/2016 10:04:04 PM

Quando publicou o clássico artigo *Accountability* horizontal[3] e novas poliarquias, O'Donnell (1998) destacou de maneira clara tal preocupação. Isso ficou evidenciado quando ele demonstou que apesar de alguns países terem se tornado democracias representativas, ou poliarquias, por cumprirem as condições estipuladas por Dahl (1997) quanto à garantia de eleições livres e justas, ainda padeciam de uma fraca ou intermitente institucionalização de agências estatais encarregadas de realizar o controle das atividades dos agentes públicos que respondiam pelas ações do Estado. Tal situação acabava por fragilizar um componente central da gestão dos negócios públicos em regimes democráticos: o princípio do republicanismo. Assim como, representava um risco para o princípio liberal do respeito às liberdades individuais, na medida em que a defesa da liberdade se expressa na obediência às regras, o que requer instituições autônomas e fortalecidas na vigilância acerca do desempenho dos papéis dos cidadãos, e também, das autoridades públicas constituídas.

O'Donnell destaca que as poliarquias "são sínteses complexas de três correntes ou tradições históricas: democracia, liberalismo e republicanismo". Na democracia moderna não se pode abrir mão do princípio liberal de defesa das liberdades individuais e do princípio republicano, segundo o qual a gestão do bem público se afirma acima das vontades e dos interesses individuais. Nas repúblicas modernas, não se pode prescindir do princípio democrático, segundo o qual, o governante provenha da expressão da vontade popular, o que ocorre por meio do sufrágio universal e livre. O ideal do bem comum, somado ao da legitimidade pública, que se expressa pelo sufrágio eleitoral e pelo respeito às liberdades individuais, são elementos fundamentais para que a chamada "coisa pública" possa ser controlada pelo próprio público.

Apenas em uma sociedade marcada pela liberdade e tolerância política é possível construir instituições públicas capacitadas para exercer funções em nome do interesse público.

No caso brasileiro, os tribunais de contas (TCs) são parte integrante do conjunto de instituições da *accountability* horizontal, uma vez que cabe ao órgão verificar a regularidade e eficiência da gestão financeira do governo federal, dando publicidade aos seus trabalhos e prestando informações tanto para o respectivo Poder Legislativo como para a sociedade. Além disso, promove a responsabilização contra quem praticou eventuais desvios por meio de denúncia ao Ministério Público de Contas (MPC) e, também, pode propor medidas para minimizar os riscos de corrupção. Discutir os limites dos trabalhos dos tribunais de contas enquanto um mecanismo da *accountability* horizontal que se equilibra

3 Os conceitos de Accountability Horizontal e Vertical serão discutidos na próxima seção.

final2.indd 40 4/5/2016 10:04:04 PM

entre análise técnica da gestão orçamentária dos governos feita pelos seus auditores e a decisão final de seus dirigentes cuja origem de cada um é majoritariamente política é o que será feito neste trabalho.

Este texto está estruturado da seguinte forma: além dessa introdução, faz-se uma rápida discussão acerca das instituições de controle como parte integrante do sistema de *accountability*, na sequência apresenta-se o desenvolvimento e o papel dos tribunais de contas no Brasil, por fim apresentam-se alguns problemas que decorrem de critérios ainda genéricos acerca do recrutamento de seus dirigentes antes de se chegar as conclusões.

Discutir a estruturação e funcionamento do sistema de controle da administração pública no Brasil, com o objetivo de trazer o debate para o campo específico dos controles democráticos sobre os governantes eleitos e a burocracia pública, é o que será feito na próxima seção. Para tanto, lança-se mão do debate acerca do conceito de *accountability* vertical e horizontal, bem como as instituições que fazem parte de cada uma dessas vertentes da *accountability*.

2. *ACCOUNTABILITY* VERTICAL

O entendimento mais genérico acerca do significado de *accountability* tem a ver com responsabilização ou prestação de contas das autoridades pública[4]. Na *accountability* vertical, que também pode ser interpretada como as formas de controle da sociedade sobre o Estado, estão presentes diversas possibilidades de controle dos cidadãos e de suas organizações sobre os governantes, a burocracia e os representantes políticos eleitos. Dentre tais formas de controles, incluem-se: o processo eleitoral, onde se elege ou veta a permanência de governantes e representantes políticos; plebiscitos, referendos e iniciativa popular; além da atuação dos diversos conselhos setoriais de políticas públicas que foram criados após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), com o objetivo de promover o controle social destas, em um percurso que geralmente começa com a elaboração e o monitoramento das políticas públicas, e pode chegar até o controle dos recursos nelas aplicados.

Indagando acerca da eficiência do sufrágio como instrumento de controle sobre as autoridades eleitas, O'Donnell faz o seguinte alerta:

> O que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. (...) Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos (1998, p. 28-29).

4 Campos (...) Pinho e Sacramento (2009).

final2.indd 41 4/5/2016 10:04:04 PM

Nessa mesma linha, Przeworski (1998, p. 63) considera fundamental que os eleitores disponham de diversos mecanismos para julgar os políticos, entre estes, os de informações e os institucionais. Porém, afirma que as eleições acabam se transformando em um "instrumento grosseiro de controle: os eleitores têm de avaliar todo o pacote de políticas governamentais em apenas uma decisão". Argumenta que, na avaliação de um governo, os cidadãos acabam se contentando apenas com os resultados, muitas vezes produzidos em condições que os próprios eleitores desconhecem e que podem esconder diversos tipos de negociações que contrariam o interesse público. Para ele, "a regra do voto retrospectivo" só vai contribuir para assegurar a *accountability* "se os cidadãos conhecerem não só o resultado obtido, mas também os outros resultados possíveis".

Nos argumentos de Przeworski e O'Donnell, evidenciam-se a importância das instituições e dos mecanismos da *accountability* horizontal. Estas podem ser demandadas pelos cidadãos e pelas diferentes organizações para contestar atos dos governantes que possam ser considerados lesivos aos interesses públicos, assim como, tais instituições possuem uma grande capacidade de produzir informações acerca dos negócios públicos e disponibilizá-las de maneira que possam ser facilmente compreendidas e apropriadas pelos cidadãos. O fortalecimento da *accountability* vertical está diretamente vinculado com o aperfeiçoamento da *accountability* horizontal.

Não se pode prescindir de informações fidedignas sobre como foi aplicado o dinheiro público. Tais informações são produzidas e se encontram disponíveis nas agências estatais de controle de forma rotineira. O desafio é não apenas torná-las públicas, mas, sobretudo, fazer com que essas sejam compreensíveis para a maioria dos cidadãos e que estes consigam avalia-las, confrontá-las com outras versões e assim levá-las em consideração tanto para fazer queixa como também no momento de decidir em quem votar.

3. ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Ao enfatizar a importância da promoção da *accountability* horizontal para a democracia, O'Donnell (1998) destaca o indispensável papel das atividades de controle mútuo (checks and balances) em que os poderes do Estado devem exercer uns sobre os outros. Para o autor, a relevância dos trabalhos das agências estatais de controle reside no fato de que essas:

> Têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas a realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*, contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

final2.indd 42 4/5/2016 10:04:04 PM

Os mecanismos de promoção da *accountability* horizontal podem ser identificados de duas maneiras distintas: nas ações realizadas pelas instituições de controle interno e nas que são desempenhadas pelas de controle externo. Para melhor compreensão acerca das especificidades de cada uma dessas formas de controle, será feita na sequência, uma breve descrição de suas particularidades institucionais e das atividades por elas desenvolvidas.

4. CONTROLE INTERNO

Por instituições de controle interno podem ser compreendidas as organizações intragovernamentais ou intrapoderes, como as corregedorias, as controladorias e as auditorias que monitoram o cotidiano das atividades da estrutura ao qual fazem parte. No caso do governo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) se enquadra formalmente nesse exemplo, na medida em que monitora a destinação dos recursos da União para a administração direta e indireta, assim como a dos recursos descentralizados para os estados, os municípios e as ações de parcerias que são realizadas com diversas organizações. Vale ressaltar que todo órgão público tem seu próprio mecanismo de controle interno.

Convém destacar a importância do controle interno na medida em que esse está inserido no cotidiano da administração pública e tem maior capacidade de identificar algum tipo de erro ou de desvio no decorrer do desenvolvimento da política pública, possibilitando assim, que se evitem prejuízos maiores ao interesse público ao poder realizar correção de rota no desenvolvimento da própria ação. Os mecanismos de controle interno devem mobilizar os de controle externo toda vez que identificar algum tipo de irregularidade, sob pena de ser responsabilizado por omissão.

Porém, a valorização dos instrumentos de controle interno está muito associada à vontade política. Ou seja, depende muito da convicção do governante acerca de sua importância. No Brasil, a CGU tem sido a única instituição de controle interno com maior visibilidade pública. Os trabalhos da CGU ganharam mais organicidade e agilidade, sobretudo, quando o órgão passou a ser vinculado diretamente ao gabinete da presidência da República, ganhando status de Ministério.

Alertando sobre a fragilidade política da maioria das instituições de controle interno nos estados e nos municípios, e realçando a necessidade de estudos mais aprofundados sobre importantes instrumentos de controle de recursos da administração pública, Fonseca, Sanchez e Antunes (2002, p. 46) afirmam que:

> A histórica fragilidade dos controles internos no Brasil pode ser atestada por diversos fatores: a) não são institucionalizados, em razão de sua dependência do perfil de quem esteja no poder, pois

final2.indd 43 4/5/2016 10:04:04 PM

> não possuem autonomia para o controle das ações das autoridades encarregadas de arrecadar e gastar os recursos públicos, sobretudo os agentes políticos; b) atuam com o objetivo de, principalmente, realizar a contabilidade pública — que pode ser facilmente maquiada — e não propriamente os controles; c) as respectivas literaturas referentes, sobretudo à administração pública e à ciência política, conferem importância secundária ao tema.

Esses argumentos realçam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle interno em razão da agilidade com que podem responder aos problemas identificados. Por isso, os autores fazem a recomendação de que os sistemas de controle interno também sejam "pensados em termos de freios e contrapesos no interior de cada poder, muito além, portanto, do exercício de mera contabilidade pública".

5. CONTROLE EXTERNO

O controle externo sobre a administração pública no Brasil é desempenhado por instituições do Estado, mas que estão fora da estrutura governamental. São os casos dos poderes Legislativo e Judiciário, assim como do Ministério Público. Mas também se referem aos Tribunais de Contas (TCs), criados com a finalidade específica de acompanhar a execução orçamentária dos governantes e dos demais órgãos do Estado, não apenas no que se refere à legalidade dos seus atos, como também em relação à contratação de pessoal, às obras e aos serviços e, mais recentemente, acerca do desempenho das políticas públicas.

Abordar o controle financeiro da administração pública é o objetivo central deste texto, por isso não serão tratados neste texto os controles realizados especificamente pelo Judiciário, pelo Legislativo e Ministério Público. Na sequência, será feita uma breve descrição sobre o desenvolvimento das instituições de controle de contas no Brasil abordando, especificamente, os tribunais de contas no que se referem ao desenvolvimento institucional, suas atribuições e problemas decorrentes da atual forma de recrutamento do seu corpo dirigente: ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) e conselheiros nos tribunais de contas subnacionais.

6. A REDEMOCRATIZAÇÃO E AS ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

O processo mais recente de redemocratização que culminou com a Constituição Federal de 1988 representou um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional dos TCs. Mudanças típicas de conjuntura crítica, representada pelo novo regime político, trouxeram modificações com relação à escolha de seu corpo dirigente e quanto às atribuições de tais órgãos. Além disso, surge a possibilidade de criação de canais institucionalizados para a abertura de diálogo

final2.indd 44 4/5/2016 10:04:05 PM

com a sociedade civil, com o intuito de promover o controle social sobre a administração pública e aperfeiçoar os trabalhos dos próprios tribunais de contas por meio do diálogo com novos e diferentes atores sociais.

Uma mudança importante introduzida durante a conjuntura crítica que permeou a elaboração da Constituição de 1988 refere-se à forma de recrutamento de seus dirigentes. Tendo o âmbito federal como exemplo, o Executivo perdeu o monopólio do recrutamento dos dirigentes do TCU, passando a indicar apenas um terço deles, enquanto o Legislativo ficou responsável pela indicação dos outros dois terços, mantendo-se a necessidade de sabatina e aprovação de todos os dirigentes pelos parlamentares. Permaneceram também a vitaliciedade e as mesmas garantias oferecidas ao alto escalão do Poder Judiciário. O presidente da República não pôde mais escolher todos os ministros do TCU conforme suas conveniências políticas.

O Tribunal de Contas União é dirigido por um colegiado de nove ministros, sendo 6 indicados pelo Legislativo e três pelo Executivo. Para cada três membros dos tribunais de contas indicados pelo chefe do Executivo, um deve ser recrutado entre os auditores de carreira do próprio tribunal e outro entre representantes do Ministério Público de Contas. Em ambos os casos o Executivo escolhe a partir de uma lista tríplice elaborada pelas casas de origem dos candidatos. Tal mudança trazida pelo novo ambiente democrático foi importante na medida em que possibilitou buscar equilíbrio entre a discussão política e o parecer técnico no âmbito do corpo dirigente do órgão, o que contribui para minimizar dirigismos de quaisquer naturezas nas decisões das instâncias superiores dos TCs[5].

Vale lembrar que, apesar dos trabalhos de auditoria e fiscalização terem natureza eminentemente técnica e produzir relatórios com base em aspectos voltados para a análise da regularidade, da legitimidade e da economicidade, o corpo dirigente do Tribunal de Contas é soberano quanto à decisão final, podendo inclusive contrariar o parecer inicial dos técnicos. Mas estão obrigados a justificar as razões da decisão que foi tomada.

A tabela 1, a seguir, permite verificar a origem dos ministros do TCU na composição do atual colegiado dirigentes do órgão, lembrando que o mandamento constitucional vale para os demais tribunais de contas brasileiros.

5 Até outubro de 2015 o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) mantinha-se como único órgão de contas brasileiro cujo corpo dirigente era inteiramente recrutado na arena política. Não havia dentre os conselheiros do TCMSP nenhum conselheiro proveniente do seu corpo técnico e nem do Ministério Público de Contas. Uma Adin tramita no STF questionando tal situação. O TCE-SP também vivia esse mesmo contexto quando uma Adin obrigou a criar a carreira de auditor substituto de conselheiro e o Ministério Público de Contas (Loureiro, Teixeira e Moraes, 2009).

final2.indd 45 4/5/2016 10:04:05 PM

Tabela 1 — Origem profissional dos atuais ministros do TCU

Origem	Cargo que ocupava	Quantidade
Ministério Público de Contas	Procurador de carreira	01
Tribunal de Contas da União	Auditor Substituto de carreira	01
Congresso Nacional	Deputados (PP, DEM, PTB, PSB) senador (PMDB), secretário geral do senado (indicação atribuída a Renan e Sarney), consultor jurídico do senado (indicação atribuída a Renan e Sarney).	07

Fonte: Elaborado pelo autor | <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/10/07/tcu-saiba-nas-maos-de-quem-esta-possivel-faisca-para-impeachment.html> acesso em 10/10/2015.

Na tabela 1, é possível verificar o cumprimento da obrigação constitucional de partilhar nomeações de ministros com o recrutamento de auditores de carreira e de membros do Ministério Público de Contas. No atual corpo de ministros do TCU existem dois ministros que chegaram ao cargo nessa condição (Procurador do Ministério Público de Contas e Auditor Substituto de Conselheiro). Todavia, os indicados que ocupavam cargos de Secretário Geral e de Consultor Jurídico, ambos no Senado, acabaram entrando na cota de indicação de políticos com grande influencia por interferência de lideranças do PMDB como Renan Calheiros e José Sarney que preside ou presidiu a nossa Câmara Alta.

Frente a isso, faz-se importante aprofundar esse debate no sentido de buscar mais equilíbrio entre as dimensões técnicas e políticas na composição do colegiado de dirigentes dos tribunais de contas brasileiros. Apesar da previsibilidade constitucional, o atual critério parece não ser suficiente já que cerca de 80% dos dirigentes dos tribunais de contas foram recrutados quase que exclusivamente por critérios políticos, oque pôde ser comprovado com a simples visualização do quadro 1. É o típico caso em que se cumpre a legalidade, mas a legitimidade da perpetuação dessa regra precisa ser questionada.

Os nomes que vão ocupar vagas nos TCs — independentemente de pertencerem à cota do Executivo ou do Legislativo — acabam sendo discutidos muito mais em função da negociação de apoio político ao Executivo do que da contribuição que tais nomes possam trazer para o órgão. No que se refere aos requisitos para se tornar ministro, a CF-1988 manteve a idade mínima de 35 anos, além de exigir idoneidade moral e reputação ilibada do candidato, algo cuja análise tem sido mais subjetiva do que objetiva, uma vez que dirigentes de TCs tem tido suas indicações confirmadas mesmo respondendo processo judicial[6].

6 Ver pesquisa sobre perfil dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas brasileiros em <http://excelencias.org.br/docs/tribunais_de_contas.pdf>, acesso em 10/10/2015.

final2.indd 46 4/5/2016 10:04:05 PM

Uma mudança importante trazida pela atual Constituição foi à fixação de 65 anos como idade máxima para se tornar Conselheiro ou Ministro dos tribunais de contas. Esta medida tornou-se significativa em razão de os dirigentes dos tribunais de contas terem que se afastar compulsoriamente aos 70 anos de idade para aposentar-se. Era comum haver indicação bem próxima da idade máxima, o que se configurava, praticamente, em um prêmio para o final de carreira. Por exemplo, em pesquisa sobre o perfil de 81 ex-ministros que passaram pelo TCU desde a fundação do órgão, Speck (2000a, p. 204) constatou que 34 (42%) permaneceram no cargo menos de cinco anos. Uma possível explicação está no fato de o ministro ter direito a aposentaria integral em cargo cuja remuneração é próxima da que é percebida pela alta corte da Justiça do país. Passou-se, também, a exigir pelo menos dez anos de exercício em atividade profissional que permita ao candidato a ministro adquirir conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou da administração pública. Nesse caso, fala-se em conhecimento de forma muito genérica e não em formação acadêmica.

Com a CF/88, os tribunais de contas também tiveram suas atribuições substancialmente ampliadas. Conforme consta no Art. 71, foi reafirmado o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a gestão financeira da administração pública. Ressalta-se, que a expressão "auxiliar" deve ser entendida no sentido de prestar apoio ou subsidiar o Legislativo. De maneira alguma deve ser interpretada como qualquer tipo de subordinação direta com o Congresso Nacional.

Tal autonomia fica ainda mais evidenciada na medida em que os tribunais de contas administram seus próprios orçamentos, possui corpo de funcionários em regime estatutário, e é o responsável pelo regimento interno e pela lei orgânica que disciplina as atividades do órgão. Além dessas questões, seu colegiado de dirigentes — conselheiros e ministros — usufruem as mesmas garantias de vitaliciedade, estabilidade e inamovibilidade do cargo que são comuns aos membros do alto escalão da magistratura federal. Como se vê, os órgãos de controle de contas possuem instrumentos institucionais que lhes garantem independência no desempenho de suas funções, o que deveria funcionar como salva guarda a pressões de quaisquer naturezas. Entretanto, esse é universo cercado de dúvidas quando se coloca em questão as atividades e decisões tomadas pelos 34 tribunais de contas existentes no Brasil e cuja distribuição pode ser vista na tabela 2 destacado abaixo.

Tabela 2 — Tribunais de Contas no Brasil

Distribuição	Quantidade	Alcance da fiscalização
União (TCU)	01	Toda a gestão orçamentária do governo federal, inclusive os recursos descentralizados para estados, municípios e parcerias.

final2.indd 47 4/5/2016 10:04:05 PM

Distribuição	Quantidade	Alcance da fiscalização
Estados (TCEs)	27	Toda a gestão orçamentária dos governos estadual inclusive os recursos descentralizados, bem como as prefeituras municipais, exceto nos estados com órgãos próprios para os seus municípios.
Municípios (TCMs)	04 (PA, CE, BA e GO)	Fiscaliza exclusivamente toda a gestão orçamentária dos prefeitos dos municípios desses quatro estados.
Capitais (TCMs)	02 (SP e RJ)	Fiscaliza exclusivamente a gestão orçamentária dos prefeitos dessas duas capitais
Total	**34**	

Fonte: atualizado a partir de Teixeira, 2010.

Tratar de possíveis variáveis políticas que possam orientar a decisão dos TCs e apresentar uma alternativa para tornar tais órgãos mais republicanos é o que será feito na próxima seção. Primeiro vamos passar por tribunais subnacionais e, posteriormente, pelo Tribunal de Contas da União (TCU)

6. DESAFIOS A SEREM RESOLVIDOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Desenhado como o principal órgão de auxílio ao Legislativo na fiscalização financeira da administração pública, os Tribunais de Contas (TCs) não pertencem a nenhum dos poderes constituídos, mas apesar de órgãos do Estado são ilustres desconhecidos da maioria dos brasileiros. Entre tantas atribuições, eles emitem parecer acerca da gestão orçamentária dos chefes do Executivo, para posterior julgamento do Legislativo; e julgam diretamente a conduta dos demais gestores do dinheiro público. Se bem exercida, as atividades dos TCs podem melhorar a eficiência do gasto público, reduzir o risco de corrupção e, consequentemente, aumentar a disponibilidade de recursos para serem alocados em políticas públicas. Em suma: são órgãos voltados para o controle orçamentário de todas as instituições públicas, inclusive dos próprios TCs.

Todavia, alguns tribunais de contas vêm ganhando notoriedade pública não pelo rigor com que poderiam agir contra maus gestores ou governantes, mas pela falta de cuidado na gestão dos seus próprios recursos e, também, pelo envolvimento de seus dirigentes em situações que colocam em xeque suas reputações enquanto homens que estão imbuídos do zelo pela boa gestão da coisa pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU) vem aparecendo com destaque na mídia pelo fato de em outubro de 2015 ter emitido um inédito parecer desfavorável às contas da presidente República no contexto daquilo que publicamente

final2.indd 48 4/5/2016 10:04:05 PM

vem sendo chamado de pedaladas fiscais. Desde Vargas, nenhum presidente da República havia tido sua prestação de contas rejeitadas pelo TCU. Entretanto, ministros do Tribunal de Contas da União tem sido colocados sob suspeita de negócios escusos que podem inclusive gerar pedido de afastamento dos seus respectivos cargos junto ao Senado por suspeita envolvimento com a operação Zelotes e a Lava Jato[7].

Em São Paulo, em período um pouco anterior ao de Dilma Rousseff, o governador Geraldo Alckmin também teve suas contas examinadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-SP). Todavia, o órgão de controle de contas paulista optou pela aprovação, mantendo a tradição de não criar problemas para os governadores. No caso paulista, o debate no TCE-SP limitou-se a discutir se seria necessário fazer apenas ressalvas ou algumas determinações.

No Amapá, quatro dos sete conselheiros (dirigentes máximos) do Tribunal de Contas estadual foram afastados dos seus cargos por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) até o final do processo. A razão é pouco nobre: O STJ aceitou denuncia do Ministério Público Federal (MPF) de formação de quadrilha e peculato contra tais conselheiros em decorrência dos desdobramentos das investigações da Operação Mãos Limpas, desencadeada pela Polícia Federal em 2010[8].

No Ceará, um conselheiro que se aposentou em 2011, e que já havia presidido o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE), vai receber do órgão R$ 169 mil a título de indenização por férias não gozadas em oito anos. O órgão apresenta justificativas legais, entretanto fica uma pergunta: se algum jurisdicionado por ele fiscalizado impedisse que seu servidor usufruísse de férias e, como consequência, gerasse uma prejuízo dessa natureza, qual seria a medida que o Tribunal de Contas tomaria contra o gestor? No TCE-MG um conselheiro foi liberado com os devidos vencimentos para um curso de mestrado no exterior e com polpudas diárias as custas do orçamento do próprio órgão. Ou seja, além de manter salários, o conselheiro vem recebendo recursos que em tese deveriam ser destinados a quem estivesse no exercício de sua atividade profissional[9].

No Paraná, o Ministério Público Estadual (MPE/PR) denunciou três diretores do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR) por associação criminosa, fraude à licitação e corrupção ativa como resultado de uma investigação que os colocaram

7 Ver <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1691012-ministro-do-tcu-se-torna-alvo-de-investigacao-sobre-fraudes-fiscais.shtml> e <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/07/1658920-filho-de-ministro-do-tcu-envolvido-na-lava-jato-influencia-o-solidariedade.shtml>, acesso 05/10/2015.

8 Ver <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/06/stj-afasta-quatro-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-amapa.html>, acesso em 10/12/2015.

9 Ver <http://www.opovo.com.br/app/politica/2015/06/05/noticiaspoliticas,3449296/ex-presidente-do-tcm-recebera-r-169-mil-por-ferias-nao-gozadas.shtml>, acesso em 10/12/2015.

final2.indd 49 4/5/2016 10:04:05 PM

sob suspeição de favorecer uma empresa num processo licitatório envolvendo uma obra do próprio TCE-PR. Um alto funcionário do Tribunal já havia sido preso em flagrante quando saia da empresa vencedora da licitação portando R$ 200 mil em espécie[10].

Em São Paulo, mesmo com o desgaste decorrente do afastamento do conselheiro Robson Marinho, por determinação da Justiça, após ele ser acusado de receber propina no chamado caso Alstom, verifica-se no Tribunal de Contas Estadual uma luta entre o Ministério Público de Contas e os demais conselheiros do TCE-SP que parece não ter fim. A disputa de poder na verdade demonstra uma enorme dificuldade para ampliar a transparência de uma instituição que deveria ser antes de tudo aberta aos cidadãos. Tentativas de investigação, frustradas por manobras jurídicas, estão se tornando frequentes. A última, a investigação de salários acima do teto pagos a cinco secretários estaduais, acabou sendo frustrada por controvérsia jurídica[11].

Em 2014, a ONG Transparência Brasil divulgou o resultado da pesquisa "Quem são os conselheiros dos tribunais de contas" nela algumas informações são estarrecedoras quando confrontadas com o papel republicano de tais órgãos. Das informações colhidas sobre 238 conselheiros, 20% registra alguma ocorrência na Justiça ou no próprio Tribunal de Contas. Doze já foram inclusive condenados, destacando-se os casos de um dirigente do TCE de Alagoas que cumpriu seis anos de prisão por homicídio por ter matado a esposa. Entretanto, dormia nas dependências do corpo de bombeiros e despachava no TCE-AL durante o dia. Também se registram o caso de três dirigentes de TCs que eram parlamentares e que antes de chegarem aos conselhos dos respectivos órgãos (TCU, TCE-RR e TCE-SP) tiveram suas prestações de contas de campanha recusadas nos respectivos Tribunais Eleitorais.

A forma de indicação das altas autoridades dos tribunais de contas, partilhada entre o Legislativo 2/3 e o Executivo (1/3), sendo que todos os nomes devem passar pela aprovação das respectivas casas legislativas, se constitui num grande problema em relação ao risco de politização desequilibrada dos trabalhos. Para cada três indicações do Executivo, duas são feitas dentre membros do Ministério Público de Contas e da carreira de Auditor Substituto de Conselheiro.

Sobre essa questão, a pesquisa da Transparência Brasil revela, ainda, que 64% dos conselheiros analisados tinham mandatos políticos antes de chegarem

10 Ver <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/03/mp-denuncia-diretores-do-tribunal-de-contas-do-pr-por-fraude-em-licitacao.html>, acesso em 10/12/2015.

11 Ver <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corte-de-contas-investiga-estouro-do-teto-salarial-em-sp/>, acesso em 10/12/2015.

final2.indd 50 4/5/2016 10:04:05 PM

nos TCs. De onde vem essa possibilidade? Do fato de o Art. 73 da Constituição Federal de 1988 fazer as seguintes exigências genéricas que se ocupe tal cargo: 1) Ter entre 35 e 65 anos de idade; 2) conhecimentos jurídicos, ou contábeis, ou econômicos e financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função, ou de cargo público, ou de efetiva atividade profissional nas áreas referidas; e 3) idoneidade moral e reputação ilibada.

Como visto, a questão da idoneidade moral e reputação ilibada parece não ser considerada quando se encontra dentre os dirigentes alguns que já tinham contas a serem acertadas com a Justiça antes mesmo de chegarem aos respectivos tribunais. A questão dos conhecimentos acerca de administração pública é tão genérico que só o fato de o candidato ter sido parlamentar acaba prevalecendo com critério de reconhecimento

7. CONCLUSÃO

O que os problemas aqui apresentados revelam? Primeiro, a urgente necessidade de reformas nas regras que organizam tanto o funcionamento dos Tribunais de Contas como o acesso ao cargo de dirigente de tais órgãos (conselheiros ou ministros). Todavia, dada as dificuldades em rediscutir regras e alterar a Constituição Federal, sobretudo no que se refere a forma de recrutamento dos dirigentes dos Tribunais de Contas quem tem nos parlamentares um ator político interessado em não promover mudanças, um, bom começo seria a apreciação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 28/2007 que cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC).

Apresentada pelo então deputado federal do PMDB da Paraíba e hoje Ministro do TCU, Vital do Rêgo Filho, ainda no ano de 2007, a PEC já se encontra em condições de entrar na ordem do dia. Nesse caso específico, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que desencadeou tempos de grande ativismo Legislativo sem precedentes e de questionamento acerca de sua reputação pública, poderia prestar um grande serviço ao país se colocasse na agenda da Câmara esse debate. Entretanto, como Cunha também está entre aqueles que tem mais a esclarecer a sociedade do que propor mudanças, a criação de um órgão de controle sobre os TCs ainda é uma quimera.

A criação do CNTC, assim como ocorreu com a do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto ao Poder Judiciário, teria grande importância por possibilitar a responsabilização, de forma mais ágil, de dirigentes e funcionários dos TCs que porventura incorressem em algum tipo de irregularidade no desempenho de suas atividades. Além disso, ainda, poderia contribuir para a melhoria do desempenho das funções dos próprios dos TCs uma vez que poderia discutir padronização de trabalho, algo raro entre tais órgãos ainda nos dias de hoje.

final2.indd 51 4/5/2016 10:04:05 PM

Da mesma forma que a criação do CNJ revelou a existência de problemas no Judiciário e promoveu melhoria da gestão nos órgãos de Justiça, a criação de um órgão de controle externo para os tribunais de contas pode torná-los mais responsivos ao interesse público. Os controladores também precisam de controle, uma vez que não são anjos e que também estão sujeitos a erros e a agirem exclusivamente no interesse de seus membros e de suas organizações, o que coloca em risco o papel fundamentalmente republicano de tais órgãos, como foi visto nos exemplos aqui citados.

Convém lembrar que os tribunais de contas controlam/julgam as contas de todos os órgãos do Estado, inclusive as suas. Desse modo, todos estão sujeitos a fiscalização dos tribunais de contas. Mas estes não estão sujeitos a ninguém. Um órgão de controle externo sobre as cortes de contas ajudaria na republicanização de tais instituições e certamente diminuiria o número de manchetes negativas envolvendo seus dirigentes.

Por fim, quanto a composição do corpo dirigente, o objetivo deste trabalho não foi defender um órgão eminentemente técnico. O julgamento de contas tem considerar variáveis que fogem a previsibilidade burocrática da regularidade e incorporar análise de eventos não previsíveis, isso a esfera política que conhece o cotidiano que limita a ação das gestões conhece bem. Todavia, deixar critérios de recrutamento absolutamente genéricos que permitem o alargamento de interpretações subjetivas e, ainda, manter uma relação (no caso do TCU) de dois técnicos para sete políticos e nos caso dos TCEs, de dois para cinco, é absolutamente desequilibrado e talvez ajude a entender por que em alguns estados os TCs são chamados de tribunais de faz de contas.

Não por acaso, a concentração de ex-políticos em tais órgãos sempre coloca sob suspeita o posicionamento acerca das contas de governadores, geralmente alguém que indicou ou teve padrinhos políticos que indicaram a maior parte dos conselheiros. Esse desequilíbrio compromete a adequada realização da *accountability* horizontal, por meio do controle externo, aqui tão destaca na obra de Guillermo O'Donnel.

8. BIBLIOGRAFIA

BALB, R. S. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. *Revista CGU*, ano 1, n. 1, dez. 2006.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 1990.

DAHL, R. *Poliarquia.* São Paulo: EDUSP, 1997.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. A.; ANTUNES, F. Controles internos da administração. Os controles internos. *In*: SPECK, B. W. (Org.). *Caminhos da transparência*. São

final2.indd 52 4/5/2016 10:04:05 PM

Paulo: UNICAMP, 2002, p. 29-50 (D). Disponível em: <www. transparencia.org.br/Source/index.htm>.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A.; MORAES, T. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MARTINS, C. E. Governabilidade e controles. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, v. 23, 1989.

O'DONNELL, G. *Accountability* Horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, n. 44, São Paulo, CEDEC, 1998.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português *Revista de Administração Pública,* 43(6), 1343-1368.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

SPECK, B. W. S. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Konrad Adenauer Stifung, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. T. *Entre o técnico e o político:* o TCM-SP e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996). Tese (Doutorado) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, programa de pós-graduação em Ciências Sociais, 2004.

_____. *Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos. In:* Estado, instituições e democracia : república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010.

final2.indd 53 4/5/2016 10:04:05 PM

Capítulo IV

Pluralismo político e liberdade de expressão: a concretização da democracia substancial pela salvaguarda dos direitos fundamentais

Geovane De Mori Peixoto[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Pluralismo político — 3. Liberdade de expressão — 4. A defesa de uma democracia substancial — 5. A salvaguarda dos direitos fundamentais na concretização de uma democracia substancial: a necessidade do diálogo — 6. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Há uma afinidade profunda entre os institutos do pluralismo político, da liberdade de expressão e democracia, e pode-se até afirmar que na sequência em que estão dispostos representam requisito um do outro. A ideia é discutir exatamente essa relação, na busca do aprimoramento da democracia brasileira, uma vez que esta ainda precisa passar por um grande processo de evolução.

Essa discussão, todavia, necessariamente, conduz ao debate do papel e da salvaguarda dos direitos fundamentais no processo de efetivação democrática, sob uma perspectiva teórica.

A efetivação substancial da democracia, nesse contexto, depende da proteção material dos direitos fundamentais, no contexto de uma sociedade pluricultural. O diálogo entre as culturas, portanto se torna condição essencial para que a democracia se concretize, e esta, por sua vez, não deve garantir um mero procedimento como condição do *jogo*, mas, principalmente, assegurar materialmente a proteção dos grupos de maior vulnerabilidade social.

2. PLURALISMO POLÍTICO

Inicialmente, deve-se registrar que o pluralismo político está consignado como um dos valores fundamentais da República Federativa do Brasil (Constituição

1 Doutorando e Mestre em Direito Público pela UFBA, Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela UCSAL, Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade Baiana de Direito e da UNIFACS, Aprovado em 1º lugar no Concurso de Professor Assistente da UFBA (2015), Membro Consultivo do Instituto Baiano de Direito Constitucional, Procurador do Tribunal de Justiça Desportiva (FBF/BA), Advogado e Consultor.

final2.indd 55 4/5/2016 10:04:06 PM

Federal de 1988, art. 1º, inciso V). Constitui, portanto, principiologicamente um dos pilares sob os quais se edifica o Estado Democrático de Direito que é o Brasil.[2]

A opção pelo pluralismo político é uma clara demonstração de se buscar uma sociedade pluralista, na qual as ideias políticas, sejam quais forem, serão respeitadas, defendendo-se, assim, o direito à diversidade, à oposição, fundamentais para a sedimentação de uma democracia.

A oposição de ideias em um Estado garante a possibilidade de o debate político buscar atender às mais variadas necessidades de uma sociedade plúrima e complexa, permitindo que as necessidades e desejos dos variados grupos que a compõem, evitando a sua formação monolítica, o que invariavelmente constitui na prática a imposição dos interesses de um grupo que monopoliza o poder político (e geralmente econômico também).

Nesse contexto, curial registrar que o pluralismo "implica o direito inalienável para o homem de pertencer a todas as comunidades de ordem moral, cultural, intelectual e espiritual, únicas que permitem o desenvolvimento da pessoa"[3].

Acontece que, o sistema capitalista na sua empreitada global hegemônica forçou a opressão de grupos sujeitos a um maior grau de vulnerabilidade social, denominados de "minorias" (esse não é um conceito quantitativo, mas sim qualitativo), impondo-lhes a supressão de direitos e a possibilidade de reivindicação, sempre a partir de um discurso reificado de que o jogo democrático se apercebe tão somente da manifestação da maioria[4].

Sim, a globalização e a sua necessidade de programar um modelo cultural padronizado a partir da experiência ocidental (EUA e alguns países da Europa)[5],

2 Merece registro, todavia, que a ideia do pluralismo já se encontra antes consignada no preâmbulo constitucional, nos seguintes termos: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL." (grifo inautêntico)

3 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição.* 2. ed São Paulo: Malheiros, 2006, p.40.

4 "Os grupos sociais heterogêneos passaram a ser oprimidos pelo novo sistema, tendo seus direitos culturais limitados. No máximo adquiriam direitos individuais de cidadania e de integração que, garantidos constitucionalmente a cada membro de uma comunidade indígena, integrariam à categoria de direitos pertencentes aos direitos humanos ou direitos de cidadania." (ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian do Lago. *Multiculturalismo e Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas.* Porto Alegre: SAFE, 2008, p.44) Estes direitos, por sua vez, são totalmente afinados com um padrão ocidental determinado pelo chamado "capitalismo central" (o que dita as regras).

5 "Uma obrigação moral de proporcionar auxílio resulta especialmente das crescentes interdependências em uma sociedade mundial que cresceu tanto, com o mercado capitalista mundial e a comunicação eletrônica de massa, que as Nações Unidas acabaram assumindo algo próximo a uma responsabilidade política total pelo asseguramento da vida neste planeta (...)". (HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política.* 2. ed São Paulo: Loyola, 2004, p.268)

final2.indd 56 4/5/2016 10:04:06 PM

imposto de forma cínica[6], pois "o cínico de massa moderno perde o ímpeto individual e poupa-se do risco de evidenciar-se. Há muito renunciou expor-se à atenção e ao escárnio alheio para provar sua originalidade"[7]. Isso faz, por exemplo, com que a adesão ao discurso da universalidade dos direitos humanos seja aceito, uma vez que ele facilita a criação de um modelo padronizado (estandardizado), que não passa, todavia, de mera retórica.

A forma de conter esse avanço colonizador do modelo globalizado, todavia, percebe-se já haver sido previsto pela Constituição Federal de 1988, ao defender o pluralismo político, portanto, de sorte que não deve haver controle sobre as ideias, as contestações serão sempre bem vindas, pois a irritabilidade do dissenso é primordial e fundamental para a garantia de um verdadeiro Estado Democrático.

Para assegurar esse pluralismo, todavia, é primordial garantir a liberdade, em todas as suas dimensões e manifestações, mas, notadamente, a liberdade de expressão. A pergunta central aqui é a seguinte: como defender o pluralismo sem que as pessoas possam manifestar livremente suas ideias e reivindicações?

3. LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Esse direito fundamental também encontra sua morada e defesa na Constituição Federal, como o princípio do pluralismo político. Está tutelado no art. 5º, inciso IV, da Carta Política de 1988[8]. Corrobora, ainda, a ideia de liberdade de expressão o art. 220, *caput* e seu §2º, da Constituição Federal[9].

A essência desse fundamental direito do seres-humanos consiste na defesa de livremente manifestação de ideias, sejam quais forem, desde que seja assumida a autoria da expressão, e dentro dos limites sistêmicos do direito, principalmente evitando aquilo que o sistema jurídico restringe, para não permitir, por exemplo,

6 A referência sobre a abordagem do *cinismo* é de Peter Sloterdijk. Afirma ele que do cadáver da filosofia descendem as ciências modernas e as teorias do poder, e que "essa sentença coloca seu foco por trás da politização inevitável do pensamento. Quem a enuncia revela, por um lado, a verdade. Todavia, ao exprimi-la, quer alcançar ao mesmo tempo mais do que a verdade: ele quer intervir no jogo do poder". Ainda de acordo com esse pensador, "quem não busca o poder também não vai querer seu saber, seus armazenamentos do saber; e quem recusa os dois já não é mais secretamente sequer um cidadão desta civilização". (SLOTERDIJK, Peter. *Crítica da razão cínica.* São Paulo: Estação Liberdade, 2012, p.12/14).

7 *Ibidem*, p.33.

8 Apresenta o referido dispositivo a seguinte redação: "é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato".

9 Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.
(...)
§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

final2.indd 57 4/5/2016 10:04:06 PM

o chamado *hate speech* (discurso do ódio), como, *verbi gratia* a proliferação de ideias racistas.

É preciso lembrar que nenhum direito é absoluto, pois os direitos não devem ser observados isoladamente, mas em seu conjunto. Em segundo lugar, em abstrato os direitos não se opõem, mas somente diante de casos concretos, são, portanto, os problemas sociais que os fazem aparentemente colidirem, demandando a análise sistêmica que elidirá a suposta oposição. Defende-se, assim, que não é aceitável invocar a liberdade de expressão para acarretar prejuízo a outros direitos.

Essa restrição, porém, deve ser mínima, pois uma sociedade madura deve debater todos os temas e ouvir sempre o que o outro tem a dizer, mesmo quando isso não agarrada, quando está em dissonância com os valores defendidos por alguém, lembrando aqui a importância do pluralismo. A supressão de ideias é típica de um Estado opressor.

Assim, a defesa, por exemplo, do chamado "politicamente correto" (*politically correct*) é um atentado contra o pluralismo político. A expressão "foi tomada do jargão stalinista dos anos 50, que designava a obediência irrestrita à linha política ditada pelo comitê central"[10]. É, sem sombra de dúvidas, um dos instrumentos da concepção monolítica de Estado, ao definir o discurso possível, bloqueando os demais, indo, portanto, em frontal colisão contra o pluralismo e a liberdade.

É claro, que como já foi asseverado, inclusive, isso não permite ataques a vulneráveis, disseminação de ódio, encontrando a liberdade de expressão, seus limites sistêmicos no Direito, especialmente na Constituição, marco maior da defesa da Democracia e da dignidade humana.

O que está em jogo na defesa da liberdade de manifestação do pensamento, na liberdade de opinião, é a expressão da verdade, pois consiste na "liberdade de pensar e dizer o que se crê verdadeiro"[11]. A manifestação, portanto, do dissenso, na medida em que as verdades aparecem, as oposições se consolidam[12], e a democracia encontra as sua condição de realização, dentro do "caos absoluto" da esfera política[13].

10 SEMPRINI, Andrea. *Multiculturalismo.* Bauru/SP: EDUSC, 1999, p.61.

11 SILVA, ob. cit., p.89.

12 "(...) Holmes que adorava metáforas evolutivas, afirmava que as melhores ideias têm mais chance de sobreviver a uma intensa competição darwiniana da qual nenhum pensamento, por repugnante ou implausível que seja, fosse excluído de início." (DWORKIN, Ronald. *A Raposa e o Porco-Espinho: Justiça e Valor.* São Paulo: Martins Fontes, 2014, p.571.)

13 "A política baseia-se na pluralidade dos homens. (...) A política trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças. Enquanto os homens organizam corpos políticos sobre a família, em cujo quadro familiar se entendem, o parentesco significa, em diversos graus, por um lado aquilo que pode

final2.indd 58 4/5/2016 10:04:06 PM

A liberdade de expressão vista sob esse prisma está diretamente ligada à própria legitimação do governo e das leis dentro do Estado, pois:

> A liberdade de expressão deve integrar qualquer concepção plausível do autogoverno por pelo menos duas razões distintas e igualmente importantes: o autogoverno pressupõe o livre acesso à informação; e nenhum governo será legítimo, e portanto não terá om direito moral de exercer coerção, a menos que todos os que sofram a coerção tenham tido a oportunidade de influenciar as decisões coletivas.[14]

Nesse ponto começa-se a desenhar o último elo de ligação do presente texto, a fundamentalidade da liberdade de expressão na garantia do pluralismo político como *conditio sine qua non* da democracia.

4. A DEFESA DE UMA DEMOCRACIA SUBSTANCIAL

Pretende-se fazer expressa oposição ao modelo de democracia procedimental, principalmente na visão *habermasiana*[15], para defender um modelo substancial de democracia, fundado na revelação e defesa dos valores fundamentais que conferem *substância* ao Estado Democrático.

O modelo procedimental *habermasiano*, que tantos adeptos tem angariado no mundo, e, claro, também, no Brasil, todavia, possui algumas contradições internas na sua construção teórica, Entre elas, o grave equívoco, fundamentado na sua teoria da "ação comunicativa", pois, "(...) parece que a teoria do "agir comunicacional" simplifica muito a história das ideias ao reduzir a razão moderna a seus ímpetos de idealismo axiológico e a seu poder técnico instrumental"[16].

São três as ambiguidades que podem ser apontadas, nesse contexto, no pensamento *habermasiano*. A primeira consiste na falta de segurança na distinção entre o que é meio e o que é fim, gerando uma grande dificuldade na distinção entre factualidade e validade. A segunda ambiguidade está no que muitos consideram o ponto forte da teoria da "ação comunicativa", o enraizamento sob uma teoria metodológica argumentativa da validade das normas geradas para a regulação do mundo fático. Gera, assim, a possibilidade da supervalorização da retórica,

---

ligar os mais diferentes e por outro aquilo pelo qual formas individuais semelhantes podem separar-se de novo umas das outras e umas contra as outras." (ARENDT, Hannah. *O que é política?* 3. ed Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p.21/22.)

14 DWORKIN, ob. cit., p.569/570.

15 "O terceiro modelo de democracia que me permito sugerir baseia-se nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo." (HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política.* 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p.286.)

16 GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* São Paulo: Martins Fontes, 2003, p.327.

final2.indd 59 4/5/2016 10:04:06 PM

abrindo as portas para um subjetivismo descontrolado. E por último, a confusão entre direito e direitos[17]. Sobre esta última ambivalência:

> Vejamos em seguida como se dá, em Habermas, o deslizamento do pensamento do conceito do *direito* para a categoria dos *direitos*. Em termos clássicos, o direito apresenta-se como um *corpus* de normas positivas portadoras de um poder de coerção e de sanção. Por seu caráter processual, o novo paradigma do direito se opõe a essa concepção clássica, condenada porque somente o processo democrático tem a tarefa da legitimação. Isso significa que na teoria comunicacional um vínculo interno une Estado de direito e democracia e que, por conseguinte, os direitos subjetivos resultam do uso público das liberdades comunicacionais garantidas pelo direito.[18]

Na prática, todavia, o modelo *habermasiano*, acaba por resumir-se ao exercício dos direitos subjetivos (direitos humanos e fundamentais), o que é, frise-se mais uma vez, um equívoco, vez que "a multiplicação dos direitos do homem no *corpus* jurídico ameaça engendrar, num prazo mais ou menos breve, a tirania da opinião pública, da mídia e dos grupos de pressão"[19].

Eis a razão de se sustentar modelos teóricos capazes de superar o modelo *habermasiano*, principalmente na defesa de valores substancialmente defendidos em um sistema constitucional *contramajoritário*, ou seja, capaz de se opor às maiorias momentâneas, produzidas pelos "atores" acima indicados (opinião pública, mídia e grupos de pressão), que acabam por submeter as minorias (vulneráveis) a riscos maiores do que os normalmente enfrentados.

Nesse sentido, a crítica ao modelo democrático procedimental, que busca a posição da maioria, por intermédio do consenso, desconsiderando a realidade democrática do dissenso, a seguir transcrita:

> Na verdade, não há razão alguma para pensarmos que um processo eleitoral majoritarista produzirá, mesmo na maioria das vezes, um resultado que pudesse ser considerado justo de acordo com algum padrão agregativo em particular. Pelo contrário, é muito possível que o processo majoritarista produza — como muitas vezes já produziu — leis que ferem o bem-estar total ou médio, definido de acordo com qualquer concepção.[20]

Essas posições majoritárias, ainda por cima, são muitas vezes a reprodução dos modelos padronizados pelo sistema ocidental, e *consumidos* mundialmente a partir do processo de globalização. Acontece que há uma grande falsidade

17 Sobre as três ambiguidades vide GOYARD-FABRE, *idem*, p.328/334.
18 GOYARD-FABRE, ob. cit., p.333.
19 *Ibidem*, p.333.
20 DWORKIN, ob. cit., p.586.

final2.indd 60 4/5/2016 10:04:06 PM

nessa tentativa de padronização, fundada, numa (falsa) ideia de neutralidade ideológica que oculta os verdadeiros interesses em jogo, Peter Sloterdijk, nesse sentido, assevera que:

> Nas confrontações do esclarecimento, o que está em questão é tudo menos a verdade: posições de preponderância, interesses de classe, posições escolares, estabelecimento de desejos, paixões e a defesa de "identidades". Estes dados prévios de maneira tão intensa conferem uma forma ao diálogo esclarecido, que seja mais apropriado falar em uma consciência de guerra do que de um diálogo de paz. Os adversários não se encontram uns frente aos outros sob o domínio de um contrato de paz de antemão acordado. Acham-se antes em uma concorrência entre repressão e aniquilação; não são livres em relação aos poderes que levam sua consciência a falar desse modo e não de outro.[21]

A realidade, portanto, é que se está diante de um mundo repleto de conflitos de interesses, multiplicado, por exemplo, pela diversidade cultural, fruto do surgimento de um "novo tipo de indivíduo", o "sujeito pós-moderno, conceptualizado como não tendo uma identidade fixa, essencial ou permanente. A identidade torna-se uma "celebração móvel": formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais"[22].

Essa *identidade*, por sua vez, está cada vez mais voltada para o *individualismo*, pois ela é "a união numa unidade, por isso a identidade aparece, através da história do pensamento ocidental, com o caráter da unidade".[23] Sujeitos cada vez mais *complexos* e voltados para os seus *particularismos,* é uma combinação fatal contra a alteridade. De fato, talvez só o cinismo "justifique" esse paradoxo!

Os Estados contemporâneos, *pós-modernos*, do mundo globalizado, que deveriam intervir nessa seara, com o escopo de intermediar a relação social e estimular a formação de um "espírito coletivo", por sua vez, não cumprem esse papel, como adverte Zygmunt Bauman:

> O Estado lava as mãos à vulnerabilidade e à incerteza provenientes da lógica (ou da ilogicidade) do mercado livre, agora redefinida como assunto privado, questão que os indivíduos devem tratar e enfrentar com os recursos de suas posses particulares. Como adverte Ulrich Beck, agora se espera dos indivíduos que procurem soluções biográficas para contradições sistêmicas.[24]

21 SLOTERDIJK, ob. cit., p.42.

22 HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade.* 10. ed Rio de Janeiro: DP & A Editora, p.12-13.

23 HEIDEGGER, Martin. *Que é isto — A Filosofia? — Identidade e Diferença.* 2. ed Petrópolis/RJ: Vozes, 2009, p.39.

24 BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005, p.67.

final2.indd 61 4/5/2016 10:04:06 PM

Num mundo no qual os interesses individuais regem a vida em sociedade, construída a partir de valores e vontades subjetivas[25], e cuja principal instituição criada para regular os conflitos decorrentes dessa sistemática, o Estado[26], não cumpre a sua função, até porque está permeado por um conjunto de interesses particulares de quem está no poder, torna-se difícil acreditar num modelo meramente procedimental para a defesa dos seres-humanos.

Deve-se lembrar de que os direitos são "reduzidos aos fatos e acordos expressos na legislação ou, em uma veia mais crítica, às prioridades disciplinadoras do poder e da dominação"[27], assim diretamente influenciado por quem está no "comando" do Estado e, portanto, manipula a sua elaboração[28]. Trata-se de um *cínico* jogo de interesses[29].

Assim a concretização substancial dos direitos fundamentais em um contexto intercultural pode se apresentar como uma saída democrática, gerada pela Constituição, principalmente focada na preservação plural da sociedade e fundada no consenso material, respeitada a diversidade cultural.

5. A SALVAGUARDA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONCRETIZAÇÃO DE UMA DEMOCRACIA SUBSTANCIAL: A NECESSIDADE DO DIÁLOGO

Inicialmente, é preciso considerar que há uma relação forte entre direitos fundamentais e cultura, na medida em que "somente os valores universais coletivos

25 "O humilhante e doloroso choque entre a presença individual na Terra, limitada de modo severo, e a imperturbável solidez do mundo tem sido parte integrante da experiência humana desde os primórdios da história. Até a aurora da modernidade, a vida era um confronto diário entre a transitoriedade da primeira e a permanência da segunda, e uma recitação diária da insuperável incomensurabilidade entre ambas." (*Ibidem*, p.119)

26 "(...) a distinção entre o Estado e a sociedade civil, longe de ser um pressuposto da luta política da moderna, é o resultado dela. A tensão deixa, assim, de ser entre Estado e sociedade civil para ser entre interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de Estado e interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de sociedade civil. E, sendo assim, o âmbito efectivo dos direitos humanos torna-se inerentemente problemático. (...) O Estado passou rapidamente de fonte de infinitas soluções a fonte de infinitos problemas, a sociedade civil deixou de ser o espelho do Estado para se tornar o seu oposto e, concomitantemente, uma sociedade civil forte passou a exigir um Estado fraco. As políticas de direitos humanos, tanto na sua versão hegemônica como na contra-hegemônica, foram apanhadas nesta rápida viragem de concepções e ainda não se recuperaram dela." (SANTOS, Boaventura de Sousa. *A Gramática do Tempo: Para uma nova cultura política.* São Paulo: Cortez, 2006, p.435/436)

27 DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos.* São Leopoldo/RS: Editora Unisinos, 2009, p.29.

28 "Liberais da grandeza de Rawls e Dworkin propugnam por uma ordem jurídica eticamente neutra que deve assegurar chances iguais a todos, de modo que cada um possa orientar-se por uma concepção própria do que seja bom." (HABERMAS, ob. cit., p.241.)

29 "Pretender atribuir uma validade universal aos Direitos do Homem, da forma como foram formulados, é postular que a maioria dos povos do mundo estão engajados, praticamente da mesma maneira que as nações ocidentais, em um processo de transição de uma *Gemeinschaft* mais ou menos mítica (...) a uma "modernidade" organizada de maneira racional e contratual, tal qual o mundo ocidental industrializado a conhece." (PANIKKAR, Raimon. *É a noção dos direitos do homem um conceito ocidental? In* BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita.* Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p.14)

final2.indd 62 4/5/2016 10:04:06 PM

e dotados de uma expressão cultural podem ser considerados como valores humanos"[30], dependendo, pois, deste desvelamento cultural para o seu reconhecimento social e jurídico.

Nesse mesmo diapasão, é importante frisar que a identidade do indivíduo está "entretecida com identidades coletivas e só pode estabilizar-se em uma rede cultural que está tão longe de poder ser adquirida como propriedade privada"[31].

A cultura é, portanto, pública, todavia deve-se entender que ela "não é um poder, algo ao qual podem ser atribuídos causalmente os acontecimentos sociais, os comportamentos, as instituições ou os processos; ela é um contexto, algo dentro do qual eles podem ser descritos de forma inteligível"[32].

Para lidar com o tema, ou seja, como compreender uma cultura, é preciso muito cuidado, nesse sentido adverte Clifford Geertz que:

> A cultura é tratada de modo mais efetivo (...) puramente como sistema simbólico (a expressão-chave é, "em seus próprios termos"), pelo isolamento dos seus elementos, especificando as relações internas entre esses elementos e passando então a caracterizar todo o sistema de uma forma geral — de acordo com os símbolos básicos em torno dos quais ela é organizada, as estruturas subordinadas das quais é uma expressão superficial, ou os princípios ideológicos nos quais ela se baseia.[33]

Para analisar e compreender uma cultura é fundamental uma avaliação das conjecturas e uma espécie de "adivinhação" de significados, que permita "traçar conclusões explanatórias das melhores conjeturas e não a descoberta do Continente dos Significados e o mapeamento de sua paisagem incorpórea"[34].

> Nossa dupla tarefa é descobrir as estruturas conceptuais que informam os atos dos nossos sujeitos, o "dito" no discurso social, e construir um sistema de análise em cujos termos o que é genérico a essas estruturas, o que pertence a elas porque são o que são, se destacam contra outros determinantes do comportamento humano.[35]

Diante dessa particularização necessária para compreender os modelos culturais existentes, chega-se à conclusão que não existem "valores que sejam transcendentes à pluralidade das culturas, pela simples razão de que um valor só existe como tal em um determinado contexto cultural"[36].

30 PANIKKAR, ob. cit., p.17.
31 HABERMAS, op. cit., p.257.
32 GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas.* Rio de Janeiro: LTC, 2012, p.10.
33 *Ibidem*, p.12.
34 *Ibidem*, p.14.
35 GEERTZ, ob. cit., p.19.
36 PANIKKAR, ob. cit., p.13.

final2.indd 63 4/5/2016 10:04:06 PM

É preciso respeitar, portanto, a diversidade cultural! A tarefa dos direitos fundamentais, na denominada "pós-modernidade", é desenvolver mecanismos dialógicos que viabilizem uma "fecundação mútua" entre as culturas, ou seja, que permita, diante da realidade do dissenso, a realização de troca valorativa para busca do consenso de concretização da dignidade humana.

> Em uma palavra, nós temos necessidade de uma nova hermenêutica: a hermenêutica diatópica que não pode ser desenvolvida a não ser dentro de um *diálogo dialógico*. Ela nos mostraria que não devemos nem tomar a *pars pro toto*, nem acreditar que vemos o *totum in parte*.[37]

Embora o conceito de hermenêutica diatópica tenha sido desenvolvido por Raimon Panikkar, é bastante didática a conceituação apresentada por Boaventura de Sousa Santos, ao dizer que:

> A hermenêutica diatópica baseia-se na ideia de que os *topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível a partir do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objectivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude — um objetivo inatingível — mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura e outro, noutra. Nisto reside o seu carácter dia-tópico.[38]

O grande desafio nesse modelo hermenêutico, que provoca o necessário diálogo intercultural[39], é encontrar as equivalências de significado e significações entre culturas[40]. Para essa finalidade, Raimon Panikkar desenvolve a ideia de *equivalente homeomorfo*. Salienta o referido autor, que a *homeomorfia* não é o mesmo que analogia, pois "ela representa uma equivalência funcional diferente

37 *Ibidem*, p.19/20.

38 SANTOS, ob. cit., p.448.

39 "Interculturalismo significa, mais do que a ideia de posição intermédia, a impossibilidade da exclusão cultural, protegendo o diálogo entre culturas, somente possível em uma perspectiva aberta e includente. A nossa preferência por utilizar a expressão interculturalismo em vez de multiculturalismo está fundamentada precisamente na defesa desse diálogo intercultural. Este, a seu turno, fomenta o reconhecimento das limitações de cada uma das culturas e a aproximação entre elas para pensarem o seu próprio desenvolvimento a partir de contribuições recíprocas." (GALINDO, Bruno. *Teoria intercultural da constituição.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p.95/96.)

40 "La respuesta a la nuevadificultad ya no puede ser la positivación de los derechos humanos. Si éstos han de ser exigidos a otras culturas sin violentarlas, entonces se precisa de um diálogo intercultural que venga a sustituir la enseñanza autosuficiente y unilateral de los demás. Para ello no basta con exponerse recíprocamente los proprios puntos de vista y permitir demandas de información aclaratoria. Y como también hay que plantear-se la cuestión de la legitimación, y profundizar además en los fundamentos de uma cultura, el diálogo se convierte en discurso." (HÖFFE, Otfried. *Derecho intercultural.* Barcelona/ES: Gedisa, 2000, p.174.)

final2.indd 64 4/5/2016 10:04:06 PM

da descoberta através de uma transformação topológica. Ela é uma espécie de analogia funcional existencial"[41].

> Por isso não nos restringimos a procurar transcrever os Direitos do Homem em outras linguagens culturais, e não estamos à procura de simples analogias, ao contrário, nós nos esforçamos para encontrar o equivalente homeomorfo. Por exemplo, se tais direitos são considerados básicos para o exercício e o respeito à dignidade humana, é preciso que pesquisemos como uma outra cultura satisfaz a necessidade equivalente — e isso somente é possível uma vez que tenha sido cultivado um terreno comum (uma linguagem compreensível para ambas) entre as duas culturas.[42]

Somente o diálogo é capaz de promover a assimilação e a efetivação dos direitos fundamentais, e, assim, não se deve entender que os conflitos interculturais representem problemas, e repeli-los, "mas exatamente o contrário, como um desafio de trocas com que há que se conviver para que a vida não perca sua dinamicidade"[43].

6. CONCLUSÃO

A democracia é o campo do *jogo dialógico,* há para a sua efetivação a necessidade de se estabelecer o *diálogo* entre as culturas, principalmente se se considerar as condições da sociedade pós-moderna, dotada de alto grau de complexidade. A promoção, portanto, da *interculturalidade* é a tarefa daqueles que se ocupam com a efetivação dos direitos fundamentais como consequência da existência de um Estado Democrático de Direito.

Deve-se atentar, porém, para algumas questões fundamentais, no desenvolvimento desta empreitada, como por exemplo:

> I — Não se tratam de meros *direitos subjetivos,* individualmente exercitáveis, e sim de direitos direcionados à coletividade, a alteridade é uma realidade para os direitos fundamentais;
>
> II — Além de estabelecer direitos, como consequência lógica de uma relação jurídica, geram também deveres, impondo-se, principalmente aos Estados, obrigações para a sua efetivação;
>
> III — Não são absolutos, e sim relativos, uma vez que dependem das manifestações típicas de cada cultura, o que assegura o pluralismo político;
>
> IV — Entre os direitos fundamentais essenciais para garantia do pluralismo está a liberdade de expressão, que assegura democraticamente

41 PANIKKAR, ob. cit., p.7.

42 *Ibidem*, p.7.

43 RUBIO, David Sánchez. *Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos: De emancipações, Libertações e Dominações.* Porto Alegre: Livraria do advogado, 2014, p.55.

final2.indd 65 4/5/2016 10:04:07 PM

> a colocação do dissenso, e permite, assim, que as decisões sejam tomadas diante da verdade dos conflitos sociais.

Esses desafios não devem afugentar aqueles que buscam a concretização do Estado Democrático de Direito, e, por conseguinte, a defesa substancial dos direitos fundamentais enquanto forma de valorização e preservação da dignidade humana, mas fazer com que se tomem as devidas precauções necessárias para que não sejam cometidos equívocos decorrentes destes "obstáculos", na defesa do *ser humano*.

Embora não tenha sido objeto de discussão nesse texto, apenas para efeito de registro, não há primazia entre os Poderes Legislativo e Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais e na defesa democrática do Estado, ambos são legitimados como *espaços* privilegiados para a concretização do Estado Democrático de Direito, cada um com suas atribuições claramente disciplinadas pela Constituição Federal, devendo, nos termos da própria Carta Política, respeitarem com harmonia as suas tarefas.

Por último, a grande provocação, que talvez subsista, seja exatamente o necessário amadurecimento dos papéis institucionais de cada um dos Poderes para que a democracia, constitucionalmente programada pela Carta Magna de 1988, se concretize substancialmente, permitindo alcançarmos uma sociedade plural e livre.

final2.indd 66 4/5/2016 10:04:07 PM

Capítulo V

A audiência pública como mecanismo de democracia participativa: uma análise crítica das audiências públicas no STF

Cláudia Albagli Nogueira[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Sobre a democracia participativa — 3. Audiência pública: cabimento e limites legais — 4. Observações críticas às audiências públicas — 5. Considerações finais — 6. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) vem ampliando o espaço de participação democrática nos processos judiciais com o recurso às audiências públicas no bojo das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Permite, assim, que a sociedade voluntariamente colabore com argumentos para a formação da convicção judicial e busca incrementar a legitimação social da decisão através da democratização dos fundamentos definitórios.

As audiências públicas se mostram valioso instrumento para ampliação da participação social e corresponsabilização dos sujeitos nos processos de decisão política do Estado. É ainda mais relevante pensarmos que este fenômeno se dê no Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Judiciário, que sempre foi entre os poderes da nação aquele mais criticado pelo seu encastelamento.

O que se pretende neste ensaio, portanto, é apresentar o referido instrumento de participação social e fazer uma análise crítica, levantando possíveis dificuldades no cumprimento da sua função de democratização do processo e efetividade social da decisão.

2. SOBRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A chamada democracia participativa é conceito que agrega à forma de governo instrumentos de envolvimento regular do cidadão com o Estado, são mecanismos

1 Graduada pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2002), é doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia. Professora assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, professora da Faculdade Baiana de Direito. Advogada. Membro da Comissão Nacional da Mulher da OAB.

final2.indd 67 4/5/2016 10:04:07 PM

de colaboração na tomada de decisão que podem ser pela participação direta ou por representação. Como destaca Soraya Vargas Cortes, não se trata de instrumentos episódicos e passageiros, mas sim instituições que compõem e conformam a gestão do Estado, no caso aqui analisado, alcançando inclusive o Poder Judiciário (2011, p.137).

São, pois, instrumentos de envolvimento da sociedade nos processos de decisão política e gestão da coisa pública com o intento de aprimorar e aproximar o Estado das demandas cidadãs, assim como corresponsabilizar a sociedade pelas decisões e rumos do Estado. A sociedade, neste modelo, deixa de ser apenas receptora das decisões estatais para se tornar partícipe e co-autora.

Podemos afirmar que a presença de mecanismos de democracia participativa representam um aprimoramento do sistema de freios e contrapesos, porque atribuem à sociedade a possibilidade de participar diretamente do controle do exercício de poder, de sugerir caminhos a serem seguidos e colaborar nas decisões do Estado. Seria aprimoramento porque incorpora a parte mais atingida pelas decisões do Estado no seu processo de deliberação.

Vera Schattan Coelho, afirma que há a inclusão de um espectro mais amplo de cidadãos na vida pública, intensificando a circulação de informações, ampliando a supervisão do processo político e promovendo debate público mais consistente (2011, p.279). Como resultado o que se espera é um Estado mais eficiente na escolha e definição de políticas públicas e também mais legitimado, porque subsidiado pelo suporte da opinião pública agregado à sua decisão.

Podemos ainda pensar nos instrumentos de democracia participativa como mais uma forma de compreensão do Estado e de seus momentos, mais uma possibilidade de se compreender a passagem da história, funcionando como fronteira na relação Sociedade/Estado. Tanto assim que toda a reflexão sobre o Estado brasileiro que segue no texto só pode ser pensada pós Constituição Federal de 1988, quando efetivamente consolidou-se modelo jurídico-político democrático e com espaço para abraçar a instituições de participação da sociedade nas decisões do Estado.

A Constituição Federal, além de retomar o regime democrático, trouxe no seu bojo os instrumentos necessários para a incorporação da colaboração da sociedade nas decisões do Estado, de modo que embora estes mecanismos não estejam definidos na própria Constituição, mas sim em leis secundárias, a posição constitucional de princípios participativos e da própria definição do Estado Democrático de Direito, é fundamental para todo quadro evolutivo que assistimos no regime político brasileiro.

Diferente não é a posição de Felipe de La Jara quando faz uma análise dos marcos legais da participação cidadã nas Constituições da América Latina. O

final2.indd 68 4/5/2016 10:04:07 PM

autor avalia a posição constitucional dos princípios de participação como determinantes, já que embora não assegurem mecanismos certos e determinados, a simples presença na Lei Maior assegura a possibilidade da sociedade de exigir a efetivação desses meios, o que já é de suma importância (2006, p.343/368).

Desse modo, embora nosso estudo não seja sobre a dimensão jurídica das audiências públicas no STF, é relevante que se destaque a importância da institucionalização da participação cidadã através da previsão constitucional, de como esse dado reforça a necessidade do Estado de assegurar esses espaços e como subsidia a possibilidade de luta social.

3. AUDIÊNCIA PÚBLICA: CABIMENTO E LIMITES LEGAIS

O STF tem procurado aperfeiçoar os mecanismos de abertura processual adequando gradualmente o formalismo dos procedimentos à conjuntura democrática da ordem jurídica atualmente vigente. Dessa maneira, criaram-se modos de participação nos processos constitucionais que permitem a pluralização dos sujeitos processuais e, por conseguinte, da própria interpretação da Carta Magna brasileira.

Prova disso é a introdução de institutos processuais que indicam ampliação do espaço dos sujeitos no processo, a exemplo do *amicus curiae*[2] e da audiência pública, apresentando resultados para a democratização do Judiciário e para a interpretação da Constituição Federal.

A audiência pública, de maneira mais específica, surge como uma forma de escuta da sociedade, atendendo ao propósito de abertura democrática do Judiciário. Resultam das exigências da pós-modernidade, que tem na sua complexidade a impossibilidade da compartimentalização de saberes, convertendo-se a sociedade e a sua riqueza de informações recurso fundamental à prestação da justiça, ao direito cabe adequar-se à realidade social.

Aqui, contudo, interessa o estudo das audiências públicas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Nestas condições, é cabível a realização de audiências públicas no curso de ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade (Lei 9868/99, art. 9°) e na arguição de descumprimento de preceito fundamental

2 O *amicus curiae* ou "amigo da corte" tem previsão na legislação de controle concentrado (Lei 9868/99, Lei 9882/99), entre outras, e se constitui numa ampliação subjetiva do processo, onde alguém que mesmo sem ser parte, em razão de sua representatividade, é chamado ou se oferece para intervir em processo relevante, com o objetivo de se manifestar sobre a questão constitucional em debate, fazendo com que o discurso se amplie e o órgão julgador tenha mais elementos para a decisão. Difere-se da audiência pública pela forma da iniciativa (o amicus curiae é de iniciativa voluntária), pelos propósitos do instituto (colaborar diretamente na causa) e pela amplitude da abertura para participação.

final2.indd 69 4/5/2016 10:04:07 PM

(Lei 9882/99, art. 6°, §1°)[3]. A audiência pública aparece como recurso auxiliar à formação da convicção do julgador, munindo-o de informações necessárias ao deslinde da ação.

O art. 9° da Lei 9868/99 determina que, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, poderá o STF requisitar informações adicionais, designar peritos ou comissão de peritos para que emitam parecer sobre questão constitucional em debate, além de realizar audiências públicas destinadas a colher o depoimento de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Na ADPF, o cabimento da audiência pública encontra respaldo na literalidade do art. 6°, § 1°, da Lei 9882/99[4], que determina a possibilidade do relator convocar audiência pública se entender necessário.

A audiência pública se estabelece como instrumento de abertura nos processos constitucionais, com a peculiaridade de implicar a participação de entidades e/ou profissionais que não são bacharéis, mas que ali estão como membros da sociedade, o que demonstra a amplitude do recurso a informações adicionais que municiem a formação da convicção dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

A previsão da possibilidade de realização da audiência pública nas ações constitucionais, bem assim o seu funcionamento, parece-nos indicar que o formalismo processual vem sendo repensado no intuito de flexibilizar o seu funcionamento, especialmente para que haja abertura à sociedade e sua participação no processo e configuração da decisão judicial.

Acresce-se o fato de realizar a abertura pelo espaço discursivo, portanto, na interpretação e argumentação em torno da situação tratada. A abertura processual se dá no espaço procedimental-discursivo, onde pela dialética (troca de ideias) passa a sociedade a ser mais do que mera receptora da decisão judicial, como também colaboradora, conformadora.

A realização das audiências públicas permite a conjugação de argumentos jurídicos e não-jurídicos, suprindo uma possível deficiência do julgador, que, ainda que se esforce, não pode alcançar a toda e qualquer matéria que chegue ao STF.

A leitura do artigo 9° da Lei 9868/99 mostra a que serve a audiência pública, sugerindo o seu uso para valer-se da experiência e autoridade sobre matérias fora

3 Ação direta de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental serão abreviadas adiante por ADI e ADPF, respectivamente.

4 "Art. 6º. Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias.
§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a argüição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria."

final2.indd 70 4/5/2016 10:04:07 PM

do âmbito jurídico e das quais naturalmente desconhece o julgador. O raciocínio nas audiências públicas é indutivo, posto que vem de argumentos derivados de situações particulares e que constrói-se na intersubjetividade desses argumentos a base para a decisão judicial, a qual formulará norma geral para situações semelhantes. Por si só, esta condição já é prova de que o que temos na atualidade do direito é diferente do modo como tradicionalmente se construiu o pensamento jurídico, antes baseado no chamado raciocínio dedutivo ou lógica da subsunção.

Ademais, considera-se ainda a formação da consciência cidadã, pois se exige em algumas hipóteses a organização de Associações, formação de conglomerados sociais que comunguem interesses e, em defesa destes, chegue-se até o desenvolvimento do instituto tratado. Dessa maneira, passa a sociedade a se apoderar do processo não somente por meio da representação técnica especializada, mas diretamente por seus pares.

Cabe destacar que, com as audiências públicas, não se pretende formar maiorias nem ir em busca de opiniões conjunturais tomadas pelas massas derivadas da grande mídia e que de maneira sazonal aderem a uma dada linha opinativa. Não é esse o propósito da audiência pública; não é buscar ouvir aquilo que diz a maioria. Pelo contrário, vale-se da abertura cognitiva para desvendar o senso ético da sociedade, o senso comum como extrato ético do social[5], dando legitimidade, dessa maneira, à decisão resultante do seu procedimento.

O senso comum, enquanto sentido ético compartilhado pelos sujeitos, é que se procura resgatar a partir da possibilidade de fala dos indivíduos de uma sociedade. Esse espírito ético comum que deve ser buscado por aqueles que recorrem ao instituto e fazem dele uma ponte para a solução das demandas que lhe são postas, soluções essas que mais se aproximam da legitimidade exatamente pela sua capacidade de juridicizar e universalizar o sentido subjetivo das questões levadas ao Judiciário.

Em pesquisa no site do Supremo Tribunal Federal[6], constatamos a realização de onze audiências públicas em ações de controle de constitucionalidade. São elas: pesquisas com células-tronco embrionárias (ADI 3510); ações afirmativas (ADPF 186 e RE 597.285); judicialização do direito a saúde, fetos anencéfalos (ADPF 54); importações de pneus usados (ADPF 101); Lei Seca (ADI 4.103); proibição do uso do amianto (ADI 3937); novo marco regulatório da TV por assinatura no Brasil (ADI 4679 e ADI 4756); queimadas em canaviais (RE

5 De maneira bem apropriada, tem-se que: "O senso comum é o lugar privilegiado da ética, o acesso a questões do justo e do injusto de que, afinal, dependem o direito e a moral". MURICY, 2015, p 13.

6 BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>. Acesso em: 2 mar. 2015.

final2.indd 71 4/5/2016 10:04:07 PM

586.224); campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia (RE 627.189); financiamento de campanhas eleitorais (ADI 4650); biografias não autorizadas (ADI 4815); Programa Mais Médicos (ADI 5037); ensino religioso em escolas públicas (ADI 4439); internação hospitalar com diferença de classe no SUS (RE 581.488); alteração no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil (ADI 5062 e ADI 5065).

Dessa maneira, observa-se que é um instituto ainda timidamente usado, considerando que as legislações suprarreferidas têm dezesseis anos de existência, muito embora utilizadas em ações de grande repercussão social.

Peter Häberle chama a atenção para o fato de que quem vive a norma acaba por interpretá-la e convoca à ideia de que a interpretação da Constituição dever ser feita pelos participantes do processo social, já que a Constituição Federal é fruto e elemento conformador desta sociedade. Segundo ele, quanto mais uma sociedade é pluralista, mais aberto deve ser o processo de interpretação constitucional (2002, p.14).

Parece ser este o intento da audiência pública: chamar à Corte aqueles que vivenciam a norma, na crença de que a democratização da interpretação constitucional possibilitará a produção de sentenças mais próximas da realidade social. A liberdade na construção de argumentos, formando uma cadeia comunicativa determinante para a decisão final do STF.

Adere-se à visão de que não existe uma única decisão correta, mas a decisão mais razoável, considerando as circunstâncias apresentadas e os fundamentos levantados. Isso permite dizer que em outras circunstâncias o juiz poderia chegar a outra definição igualmente acertada para o momento. Daí que é possível entendermos a audiência pública como um recurso usado para procurar alcançar a melhor resposta à demanda proposta, reconhecendo-se que, para isso, necessário se faz ultrapassar os limites das partes e ouvir a sociedade, na possibilidade de que seus argumentos ajudem para a melhor sentença (ATIENZA, 1993, p.16).

À medida que o processo constitucional, em razão de suas peculiaridades, ganha contornos distintivos e possibilita uma nova forma de apreciação das demandas, dando uma maior liberdade para a formação da convicção judicial, a realização das audiências públicas surge como meio de propiciar esta abertura, sendo que os argumentos ali produzidos possibilitarão a motivação das decisões judiciais e a sua maior legitimidade social. Mesmo mínima que seja a legitimidade, ela se acha na relação de sujeito a sujeito. A mesma intersubjetividade que condiciona a pluralidade de argumentos a formar o lastro para futura decisão judicial na audiência pública é também o alvo a que se dirige a decisão e que deverá nela encontrar receptividade para se dizer legítima.

final2.indd 72 4/5/2016 10:04:07 PM

Qualifica-se pela participação efetiva do público no procedimento como parte na conformação do sentido jurídico, caracterizando verdadeira materialização do princípio participativo. Aparece como mais um elemento resultante do Estado democrático de direito e que tem a pretensão de dar azo à positivação da justiça pela ampliação do espaço de participação social. O Estado constitucional democrático é a realidade fundamental para movimento jurídico como esse, que pretende ampliar a efetiva cooperação da sociedade no processamento judicial das questões.

As audiências públicas como previstas nas legislações apontadas têm uma dupla finalidade nos processos em que é conclamada: atende a uma perspectiva substancialista, já que através do seu espaço de comunicação o Supremo Tribunal Federal abre para o debate amplo de questões morais e existenciais, e interessa responder em conteúdo às demandas em que ela acontece. Portanto, tem a audiência pública função colaborativa em relação ao conteúdo da decisão.

Da mesma maneira, uma função procedimentalista é extraída da audiência pública, já que parte da legitimidade da decisão judicial resulta do modo democrático pelo qual se constroem os argumentos a subsidiar a convicção do julgador, ressaltando a participação da sociedade através de entidades organizadas, ou através de pessoas físicas, em quaisquer dos casos sendo a audiência espaço fundamental.

O aspecto procedimental se destaca porque é nele que se viabiliza a real proposição dos argumentos durante o curso da audiência e, desse modo, a colaboração em conteúdo de que se falou há pouco. É também o aspecto procedimental que permite falar em abertura democrática do Judiciário, pois se passou de um modelo processual subjetivamente limitado para o ingresso e participação de colaboradores da sociedade habilitados à fala. Portanto, o procedimento, ao mesmo tempo em que possibilita participação social na formação da *opinio judicio*, é também fonte de legitimação da decisão.

É bom lembrar, por fim, que a audiência pública não substitui o espaço de representação popular exercido pelos demais poderes. O fato de o Judiciário conclamar e ouvir a população não faz com que a audiência pública substitua formas outras de participação social nos poderes estatais. O Judiciário não quebra a harmonia e independência dos poderes ao autorizar que a sociedade venha até o Supremo Tribunal formular argumentos que possam colaborar com o deslinde da demanda.

Não se desfaz o consenso entre os poderes quanto à forma de exercício de poder, ao contrário, procura contribuir para o seu sucesso. A audiência pública gera poder através da comunicação, da possibilidade do exercício livre do discurso e da participação direta nas decisões do Estado, fazendo frente ao poder administrativo racionalizado em decisões que se valem de normas estabelecidas e de políticas escolhidas.

final2.indd 73 4/5/2016 10:04:07 PM

4. OBSERVAÇÕES CRÍTICAS ÀS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Embora muito se tenha avançado com a previsão legislativa, limitações ainda se apresentam no mecanismo e uso das audiências públicas, desde a ausência de conhecimento e preparo dos participantes do processo para a efetiva colaboração na formação da convicção dos ministros até as próprias falhas no procedimento previsto no Regimento Interno do STF[7], que apresenta omissões relevantes ao uso do instituto jurídico.

Para pensar a questão das audiências públicas e da participação dos sujeitos nelas, temos que tomar como premissa a noção de democracia que sugere ser assimilada na prática do Judiciário e que considera todo indivíduo suficientemente qualificado para participar das decisões coletivas de uma associação que afete seus interesses (DAHL, 2012, p.98).

Em estudo de dados e análise documental das atas e vídeos das audiências públicas, um dos primeiros problemas observados é a ausência de preparo dos participantes no procedimento em análise, talvez pelo desconhecimento da sua função no âmbito do espaço procedimental ofertado.

A audiência pública, conforme o que se extrai da leitura das legislações autorizativas, serve para fornecer aos ministros informações técnicas, preferencialmente não-jurídicas, que sejam determinantes para o deslinde da ação constitucional. A ideia é municiar a Suprema Corte de dados relevantes que ajudem na apreciação da questão judicial, mas que não estejam no domínio do próprio conhecimento jurídico. É, pois, fundamental que as entidades escolhidas para a apresentação nas audiências públicas tragam à baila dados, índices e estudos que somem e colaborem para a formação da convicção dos julgadores.

Otfried Höffe fala em processo comunicativo de decisão, colocando como uma das exigências a capacidade e disposição dos participantes, sem o que, explica ele, não haveria resultado prático. De nada adianta se o tempo designado a cada um dos participantes for utilizado tão somente para a exposição de dados legislativos, o que já é de conhecimento dos ministros. É indispensável que as entidades tenham consciência de que a sua colaboração depende principalmente da produção de informações técnicas não-jurídicas, estas sim contribuintes para o alcance de resultado prático, qual seja, a consideração dos argumentos produzidos pela sociedade na decisão judicial (2005, p.430).

Para que haja funcionamento de uma instituição é fundamental que seja transmitido o significado dela através do reconhecimento social. Assim, os atores

7 BRASIL, 2015.

final2.indd 74 4/5/2016 10:04:07 PM

potenciais da ação institucionalizada devem tomar conhecimento, serem "educados" para tanto. Esse preparo é que permite falar em igualdade entre os partícipes e no exercício equitativo das oportunidades ofertadas pelo procedimento.

Uma segunda questão que se apresenta em relação às audiências públicas, é a ausência de um critério claro de escolha dos participantes. A regulamentação encontra-se no Regimento Interno do STF, que no seu art. 154 fala apenas que deverá ser garantida a participação de diversas correntes, ficando a escolha a critério do ministro relator, bem assim tempo e ordem das manifestações.

O Regimento Interno[8] fala da necessidade de correntes diferentes serem ouvidas no espaço da audiência pública. Contudo, não há publicidade das entidades ou especialistas que tentaram inscrição, mas tão-somente a lista dos habilitados, que fica a cargo da escolha discricionária do ministro relator.

É claro que se espera do membro do STF razoabilidade na decisão de habilitação para a audiência pública, mas seria bastante interessante que houvesse a divulgação de todos quantos tentem a habilitação e a própria escolha estivesse acompanhada do mínimo de fundamentação, como se exige de qualquer decisão judicial.

Para que reste assegurada a legitimidade das audiências públicas, é indispensável que o STF garanta sua imparcialidade no processo de escolha dos participantes e que, por decorrência lógica, isto alcance a própria decisão judicial. Se não houver certeza da imparcialidade do procedimento, não é possível falarmos num real e legítimo consenso. Deve haver igual distribuição de responsabilidades e oportunidades entre os participantes para que seja possível acreditar que os pactos a se chegou são conforme a equidade.

Ademais, a intimação do habilitado deveria ser acompanhada de uma cartilha orientadora (também a ser disponibilizada no site), de maneira que os participantes tomassem conhecimento das regras e da função da audiência pública, tornando-os ainda mais capacitados a colaborar democraticamente no processo judicial.

Por outro lado, a consideração dos argumentos não pode ser aleatória e ilimitada; ao contrário, deve ela tomar uma linha-limite (no caso a solução do conflito que se põe) que leve à especificação de condições e possibilite um progresso do processo de aprendizagem. É esta avaliação determinante para se falar em sucesso do mecanismo da audiência pública, ou seja, a existência da linha-limite à formulação dos argumentos, e a certeza de que, dentro do possível, os argumentos relevantes serão ventilados pela oportunidade de formulação no âmbito do

8 BRASIL, *Regimento interno*: [atualizado até janeiro de 2015] — consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Janeiro_2015_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

final2.indd 75 4/5/2016 10:04:07 PM

espaço procedimental. E também, ainda, a garantia de condições mínimas de igualdade e não coerção dos participantes do processo livre de argumentação.

A figura do auditório universal mostra-se importante à regulação do processo argumentativo como destinatário ideal dos argumentos disputados de maneira não coercitiva. A não coerção é premissa inexorável do processo argumentativo, sendo que deve funcionar à luz da busca cooperativa da verdade, onde os sujeitos participantes do processo tenham igual respeito e consideração, colaborando equitativamente para a formação da decisão judicial.

A derradeira questão quanto às audiências públicas é o seu resultado prático, ou seja, a existência ou não de consideração dos argumentos produzidos na decisão final do STF. Em outras palavras: há efetiva consideração pelos ministros dos argumentos produzidos nas audiências públicas ou é apenas um teatro jurídico televisionado que se realiza para fazer valer a regra prevista na legislação pátria?

É essa a mais relevante das questões, porque se tornaria inócua a realização da audiência pública se esta não produzir nenhum resultado prático quando da apreciação pelo STF da causa que a originou.

A análise das decisões já exaradas demonstra que há a consideração dos argumentos formulados nas audiências pelos ministros do STF, até mesmo porque as ações julgadas tratam de temas que exigem uma profundidade científica e/ou técnica que foge ao conhecimento do julgador, sendo mesmo fundamental que ele se valha das opiniões técnicas formuladas durante as audiências públicas.

Importante que se observe esse elemento, pois a função última das audiências públicas é produzir decisões socialmente efetivas, porque democraticamente elaboradas a partir da consideração da pluralidade de argumentos produzidos pela própria sociedade. Se da realização da audiência pública não decorre esse resultado, estamos a tratar de um instituto natimorto.

Quanto mais a decisão for produto dos argumentos trazidos pela sociedade, maior a sua legitimação e a possibilidade de produzir resultados efetivos. Ainda é fundamental, pela conjuntura social que se apresenta na atualidade, que o STF abra um canal de diálogo direto com os movimentos sociais para permitir e atrair a sua participação nas audiências públicas. Pouco se tem visto de movimentos sociais organizados colaborando, quando em verdade são eles os destinatários de muitas das mudanças proporcionadas pelas decisões do STF.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia participativa e seus instrumentos se constituem em uma marca fundamental do amadurecimento do estado democrático de direito, exatamente

final2.indd 76 4/5/2016 10:04:08 PM

pela possibilidade de fazer da sociedade colaboradora dos processos políticos e assim também corresponsável pelos resultados obtidos.

Não obstante as deficiências apontadas no procedimento das audiências públicas do STF, cremos que estas cumprem relevante papel no horizonte de abertura e participação da sociedade, mormente no Poder Judiciário. Como colocamos no início deste trabalho, a previsão e realização das audiências públicas é um estímulo à organização social, à conscientização cidadã e ao posicionamento da sociedade perante o Estado.

Num tempo de recesso da democracia e descrédito dos espaços de formação cidadã, como os partidos políticos e sindicatos, pode e deve o Judiciário cumprir papel de formador de cidadãos ativos. Permitir espaço ao exercício da dialética e à participação popular no exercício de interpretação do processo só eleva o Judiciário e o faz protagonista de um tempo de amadurecimento da ordem democrática.

A audiência pública precisa se manter prática naquilo que ela já é e deixar de ser teórica nos pontos de deficiências apontados. Clarificar as regras de desenvolvimento da audiência, instruir os participantes, limitar a discricionariedade da escolha com a exigência de fundamentação, ainda que simplificada, para que se torne público quais entidades serão pró ou contra ao tema debatido, são algumas medidas que aperfeiçoariam o processamento do instituto estudado e assegurariam maior legitimidade.

Urge, pois, que o STF fortaleça e amplie os espaços de participação da sociedade, medida que só contribui para a maturação do processo cívico nacional, aproxima as instâncias públicas da sociedade organizada, traz o cidadão para junto do Estado e legitima as decisões judiciais. Isto porque as gera no ventre dos próprios destinatários e obrigados ao seu cumprimento.

Concluímos ratificando que as audiências públicas contribuem para a realização do princípio participativo, integrante do conceito de democracia social, contudo, há que se aprimorar o procedimento, mormente os critérios de escolha dos participantes e modo de consideração dos argumentos construídos nas audiências públicas, de maneira a suprimir incongruências e espaços normativos que impedem a produção efetiva de resultados pela colaboração da sociedade.

6. BIBLIOGRAFIA

ATIENZA, Manuel. *Trás la justicia*: uma introdución al derecho e al razionamento jurídico. Barcelona: Ariel, 1993.

BRASIL, *Regimento interno*: [atualizado até janeiro de 2015] — consolidado e atualizado até maio de 2002 por Eugênia Vitória Ribas. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível

final2.indd 77 4/5/2016 10:04:08 PM

em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Janeiro_2015_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

COELHO, Vera Schattan. "Uma metodologia para análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, rede e política de saúde". In. PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: IPEA, 2011.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In. PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: IPEA, 2011.

DAHL, Robert. *A democracia e seus críticos*. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

HÖFFE, Ofried. *Justiça política:* fundamentação de uma filosofia crítica do direito e do Estado. Tradução de Ernildo Stein. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LA JARA, Felipe Hevia de. "A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina". In DAGNINO, Evelina ET AL (org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

MURICY, Marília. *Senso comum e direito*. São Paulo: Atlas, 2015.

final2.indd 78 4/5/2016 10:04:08 PM

Capítulo VI

Desigualdade de gênero e qualidade da democracia no Brasil: uma análise do comportamento dos partidos políticos e das/os parlamentares sobre as cotas

Carla Salasário Ayres[1]
Carla Almeida[2]

SUMÁRIO: 1. Comportamento de parlamentares e partidos diante da proposta de cotas — 2. Considerações finais — 3. Bibliografia.

Em boa parte das democracias contemporâneas encontramos fortes disparidades em termos da presença dos grupos sociais nas instâncias de poder. Os indivíduos que compõem os sistemas políticos dessas democracias, diferente da composição das suas populações, compartilham, em geral, uma cor, a cor branca, um gênero, são homens, e uma classe, têm origem nas mais elitizadas. As críticas endereçadas a esse quadro colocaram "em questão" os princípios e os critérios que organizam a distribuição da representação política na sociedade e fizeram da conquista de um maior equilíbrio na composição das instâncias representativas um critério de avaliação da qualidade das democracias existentes.

Os movimentos feministas têm assumido um papel crucial naquelas críticas. Diante das várias clivagens mencionadas que demarcam um dos problemas da representação, o significativo aumento de países que passaram a adotar algum tipo de cota para mulheres é uma evidência da importância que adquiriu, em especial, o debate sobre o desequilíbrio da presença de mulheres e homens nas instituições da democracia representativa. Até 1980, apenas 10 países possuíam algum tipo de política afirmativa que buscava favorecer a entrada de mulheres na política. Na década de 1990, essas políticas já estavam em mais de 50 países e ao longo da década de 2000, em 100 países (KROOK, 2008).

Segundo os dados da União Interparlamentar (IPU), num conjunto de 188 países considerados em 2014, o Brasil ocupava a 158ª posição em termos de

1 Doutoranda em Sociologia Política pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina.
2 Professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá e pesquisadora do NUPPOL/UEM — Núcleo de Pesquisas em Participação Política da UEM.

final2.indd 79 4/5/2016 10:04:08 PM

desigualdade de gênero no parlamento e, nesse quesito, fica apenas a frente do Haiti entre os países da América Latina (Senado Federal, 2014). Desde meados de 1990, nosso país conta com legislação específica — Lei 9.504/97 — que reserva 30% no mínimo e 70% no máximo, para cada gênero, do número de candidaturas a que os partidos políticos e coligações têm direito. Apesar disso, a presença delas no parlamento brasileiro nunca superou os 10% o que contrasta de forma gritante com o peso desse grupo na população do país, que chega a aproximadamente 51mbora seja possível observar um crescimento desde 1990 da presença de mulheres no parlamento brasileiro, ele é muitíssimo discreto e está distante de corrigir as disparidades apontadas[3].

É importante lembrar que embora tenhamos política de cotas em vigência desde a década de 1990, apenas a microreforma eleitoral de 2009, por meio da Lei 12.034, estabeleceu critérios que efetivamente punem os partidos políticos que descumpre a exigência de instituir 30% de candidaturas femininas. Essa lei também determinou que as legendas ***a)*** apliquem, no mínimo, 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e ***b)*** destinem 10% do tempo de propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão à promoção e difusão da participação política feminina. Além disso, a Lei 12.891, de 2013, indica que o Tribunal Superior Eleitoral poderá promover propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a igualdade de gênero e a participação feminina na política, no período compreendido entre 1º de março e 30 de junho dos anos eleitorais. Este conjunto sistemático de medidas garantiu que nas eleições de 2014, pela primeira vez, se chegasse aos 30% de candidaturas femininas, o que fez desse o pleito com maior número de candidatas à deputada federal.

Considerando esse cenário e a pertinência dos argumentos que apontam para a necessidade de um maior equilíbrio entre mulheres e homens nas instâncias de poder, pretendemos nesse texto analisar o comportamento das/os deputadas/os e dos partidos políticos diante da proposta de cotas que esteve em pauta no Congresso Nacional, em 2015, no âmbito do debate transcorrido sobre a reforma política. Tal proposta era, como se verá, bastante tímida em termos dos percentuais fixados para impedir a sobrepresentação de um dos gêneros no parlamento. Precisamente por isso, analisar o comportamento das/os parlamentares diante dela nos ajuda a caracterizar o grupo parlamentar que representa hoje o "núcleo duro" das barreiras que encontramos para alterar as acentuadas desigualdades de gênero existentes no parlamento brasileiro e que comprometem a qualidade da nossa democracia.

3 Cf. dados da Cepal: <http://www.cepal.org/oig/WS/getCountryProfile.asp?language=spanish&country=BRA>, acesso em 08 de setembro de 2015.

final2.indd 80 4/5/2016 10:04:08 PM

1. COMPORTAMENTO DE PARLAMENTARES E PARTIDOS DIANTE DA PROPOSTA DE COTAS

Em junho de 2015, a Câmara dos Deputados Federais levou à votação a emenda aglutinativa nº 57 da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 182/2007, que tinha por objetivo instituir reserva de vagas mínima para mulheres nos legislativos do país. O texto previa a implementação gradual das chamadas *cotas de gênero*, instituindo 10%, 12% e 15%, a cada pleito, de assentos mínimos para mulheres. Ou seja, tratava-se de reservar cadeiras efetivas do parlamento para esse grupo, diferente do dispositivo em vigor, que obriga os partidos a destinarem 30% das candidaturas apresentadas para cada um dos gêneros.

Cumpre notar que os deputados só se dispuseram a discutir o assunto nesses termos de cotas escalonadas, sem ultrapassar os percentuais acima mencionados, o que, mesmo se efetivado, não alteraria significativamente o máximo até o momento alcançado (10%) em termos da presença de mulheres no parlamento brasileiro. Para algumas organizações feministas, inclusive, os percentuais previstos na proposta foram denominados "inaceitáveis" e manteriam o Brasil nos últimos lugares do ranking latino-americano.[4] Mesmo assim, para que a emenda fosse aprovada, eram necessários 308 (2/3 do total de deputados) votos favoráveis. Com um quórum de 448 deputados, a matéria apreciada contou com apoio de 293 deles, 101 manifestaram-se contrários e 53 se abstiveram[5], não sendo, portanto, aprovada.

No mesmo ano, proposta semelhante foi, entretanto, aprovada em primeiro e segundo turnos pelo Senado Federal. A PEC 98/2015 do Senado prevê a reserva de 10% das cadeiras para cada gênero nas próximas eleições, 12% nas eleições seguintes e 16% nas que se seguirem e deve voltar a ser apreciada pela Câmara dos Deputados. Por este motivo nossa análise está mais centrada no comportamento parlamentar desta instância.

No primeiro turno, 65 senadores foram favoráveis e 07 contrários ao texto votado. No segundo turno, a proposta obteve 53 votos favoráveis e 04 contrários. Vejamos agora com maior detalhamento o comportamento dos partidos e das/os parlamentares em cada uma dessas votações. Nosso objetivo é saber, como mencionamos antes, se há um perfil identificável para esses parlamentares. Ou, em outros termos, queremos saber o perfil dos/as deputados/as que hoje representam

4 Consultar nota do Cfemea, Centro Feminista de Estudos e Assessoria: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4514&catid=213&Itemid=148>, acesso em 08 de setembro de 2015.

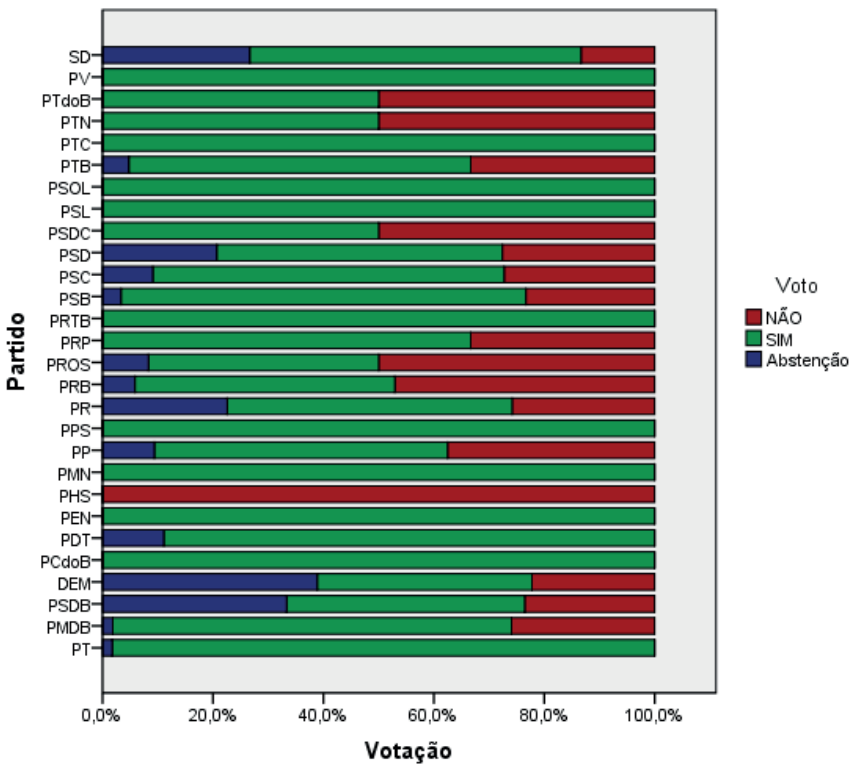
5 O presidente da Câmara contou como quórum, mas não participou da votação já que não houve empate. O mesmo ocorreu no Senado Federal.

final2.indd 81 4/5/2016 10:04:08 PM

as maiores barreiras para a alteração das acentuadas desigualdades de gênero existentes no parlamento brasileiro.

Como verificamos no Gráfico 1, a maior parte dos 28 partidos votou em maioria pela aprovação da matéria, com exceção do PHS (Partido Humanista da Solidariedade), que apresentou a totalidade de seus votos contrários às cotas, o que não representou um peso significativo para o resultado, posto que nessa legenda apenas cinco deputados votaram (1,7%). Outras nove legendas convergiram todos os seus votos pró-cotas. São elas: PV (Partido Verde), PPS (Partido Popular Socialista), PTC (Partido Trabalhista Cristão), PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), PSL (Partido Social Liberal), PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro), PMN (Partido da Mobilização Nacional), PEN (Partido Ecológico Nacional), PCdoB (Partido Comunista do Brasil), cuja soma dos votos representou cerca de 10% dos votos favoráveis.

Gráfico 1 — Votação dos partidos na Câmara dos Deputados para Cotas



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados (2015).

final2.indd 82 4/5/2016 10:04:08 PM

O quadro abaixo apresenta a distribuição dos partidos de acordo com a orientação das bancadas a respeito da proposta. Observando em conjunto os dados do Gráfico 1 e do Quadro 1, uma primeira conclusão é a de que houve a tendência dos partidos de esquerda e de centro-esquerda à posição favorável à proposta. De outra parte, nos partidos de direita e centro-direita, encontramos uma heterogeneidade maior de posições diante da matéria.

Quadro 1 — Orientação de voto das bancadas partidárias para as Cotas

Orientação	Partidos
Sim	PT, PSD, PR, PDT, PCdoB, PPS, PV
Liberado	PMDB, PP, PTB, PSC, PHS, PEN, PRB, PTN, PMN, PRP, PSDC, PRTB, PTC, PSL, PTdoB, PSB, DEM, SD, PROS, Minorias

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Câmara dos Deputados (2015)

Mas, se a maioria votou favorável ao texto *sob judice*, o que poderia explicar a margem tão pequena que separou a aprovação das cotas (308 votos) da votação final (293 votos)? O primeiro fator estaria, grosso modo, na insubordinação de vários deputados em relação à orientação de voto das lideranças de bancada, que apresentava o cenário conforme descrito no Quadro 1. Dentre os partidos que se posicionaram favoráveis às cotas, apenas a/os deputada/os do PV, PPS e PCdoB cumpriram a risca a orientação da bancada. O PT apresentou uma (01) abstenção; o PSD apresentou seis (6) abstenções e oito (8) votos contrários; o PR, sete (7) abstenções e oito (8) votos contrários; e o PDT, duas (2) abstenções. Esses 16 votos de abstenções e os outros 16 contrários seriam mais que suficientes para a aprovação da emenda. Que deputadas/os são essa/es que optaram por não seguir a orientação de suas bancadas? Ou, em termos mais precisos, a quais bandeiras sua lealdade política falou mais alto?

Para responder a estes questionamentos, consideramos útil mapear todas/os as/os parlamentares que votaram contra ou se abstiveram na votação da proposta de cotas, partindo do pressuposto que essas duas posições podem ser analisadas em conjunto para fins de sabermos se há um perfil no grupo daquelas/es que decidiram por não participar de sua aprovação. São, no total, 154 parlamentares que estão nesse conjunto. Mapeamos, então, seus pertencimentos a quatro grupos no Congresso Nacional que são reconhecidos pelas suas posições contrárias a pautas feministas, que envolvem questões como direitos reprodutivos, liberdades civis, e/ou ferem o princípio da laicidade do estado. Estas pautas têm orientado a atuação de boa parte de organizações feministas, junto ao parlamento brasileiro na última década. Os grupos analisados foram: a Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da

final2.indd 83 4/5/2016 10:04:08 PM

Família, a Bancada Evangélica, a Bancada pela Redução da Maioridade Penal e a Bancada contra o Aborto.[6] A tabela abaixo apresenta esses dados. Em itálico, destacamos os partidos cujas bancadas orientaram voto favorável a cotas.

Tabela 1 — Disposição dos votos contrários e abstenções, segundo as frentes/bancadas parlamentares

Bancadas ou frentes parlamentares																
Partidos	Em defesa da vida e da família				Pela redução da maioridade penal				Contra o aborto				Frente Parl. Evangélica			
	NP	P	SI	T	NP	P	SI	T	NP	P	SI	T	NP	P	SI	T
DEM	9	2	0	11	8	3	0	11	-	-	11	11	-	3	8	11
PDT	0	2	0	2	1	1	0	2	-	-	2	2	0	1	1	2
PHS	3	2	0	5	0	0	5	5	-	-	5	5	-	-	5	5
PMDB	8	6	1	15	5	5	5	15	5	5	5	15	13	1	1	15
PP	8	7	0	15	5	4	6	15	7	2	6	15	15	0	0	15
PR	5	10	0	15	2	6	7	15	6	2	7	15	13	2	0	15
PRB	1	7	1	9	1	1	7	9	1	1	7	9	7	1	1	9
PROS	2	5	0	7	1	-	6	7	-	1	6	7	6	1	0	7
PRP	0	1	0	1	-	-	1	1	-	-	1	1	1	0	0	1
PSB	4	4	0	8	-	2	6	8	-	2	6	8	8	0	0	8
PSC	1	3	0	4	-	1	3	4	-	1	3	4	3	1	0	4
PSD	7	7	0	14	6	4	4	14	5	5	4	14	10	4	0	14
PSDB	17	12	0	29	10	6	13	29	10	6	13	29	28	1	0	29
PSDC	0	1	0	1	-	-	1	1	-	-	1	1	1	0	0	1
PT	0	1	0	1	-	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
PTB	5	3	0	8	4	3	1	8	4	3	1	8	6	2	0	8

6 Informações sobre a composição dessas bancadas foram retiradas de <http://www2.camara.leg.br/> e <http://www.fpebrasil.com.br/portal>. Acessos em 08 de setembro de 2015.

final2.indd 84 4/5/2016 10:04:09 PM

Bancadas ou frentes parlamentares																
Partidos	Em defesa da vida e da família				Pela redução da maioridade penal				Contra o aborto				Frente Parl. Evangélica			
	NP	P	SI	T	NP	P	SI	T	NP	P	SI	T	NP	P	SI	T
PT do B	1	0	0	1	-	-	1	1	-	-	1	1	1	0	0	1
PTN	1	1	0	2	-	1	1	2	1	0	0	1	2	0	0	2
SD	3	3	0	6	1	1	4	6	2	-	4	6	5	1	0	6
Total	75	77	2	154	44	39	71	154	41	29	84	154	119	19	16	154

Nota: NP = não participa; P = participa; SI = sem informação, T = Total.
Fonte: elaboração própria a partir de dados do Atlas Político e Câmara dos Deputados (2015)

Primeiro vamos considerar os parlamentares em conjunto e, em seguida, apenas os que compõem as bancadas dos partidos que orientaram pelo "sim". Como podemos observar, do conjunto dos parlamentares que votaram contra ou simplesmente se abstiveram da proposta, 50% (77) fazem parte da Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família; 25,3% (39) da bancada pela redução da maioridade penal, 18,8% (29) contra o aborto e, finalmente 12,3% (19) da Bancada Evangélica[7].

Vale destacar agora, em particular, o perfil das/os deputadas/os que fazem parte das bancadas partidárias que orientaram o voto pela aprovação da matéria. Em relação aos do PT, por exemplo, temos apenas um deputado que desobedeceu a orientação partidária favorável. Esse parlamentar integra os quatro grupos considerados na tabela acima e trata-se, portanto, de um caso exemplar, destoando do conjunto dos parlamentares de esquerda e de seu próprio partido que foram favoráveis à matéria. Casos como este permitem-nos considerar que suas convicções individuais, bem como a lealdade aos grupos de interesses específicos se sobrepõem à lealdade partidária. Como no PT, observamos também um deputado do PR e um do PSD que compõem todas as bancadas analisadas. Do PDT, os dois parlamentares que foram contrários ou se abstiveram participam da Frente em Defesa pela Vida; do PR dentre os 15 que desobedeceram a orientação da liderança da bancada, 10 deles participam desta frente. E finalmente, dos 14 deputados do PSD que não acompanharam a orientação de sua bancada, metade deles participam da referida frente.

De fato, esse perfil é nitidamente aquele que cresceu nessa última legislatura. Vale ressaltar que para alguns analistas, esse é o Congresso mais conservador

7 Vale aqui destacar que estes percentuais referem-se a participação desagregada das participações, pois com a falta de informações de alguns parlamentares, não pudemos elaborar um índice de participação agregada.

final2.indd 85 4/5/2016 10:04:09 PM

desde 1964. De acordo com análise do Diap (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), em função do aumento de forças conservadoras, pautas como o casamento civil entre pessoas do mesmo sexo e a legalização do aborto devem ser objetos de fortes tensões e terão menor influência, nos seus desfechos, das forças que tradicionalmente mediaram as demandas dos movimentos que levantam essas bandeiras por conta da diminuição de seu peso nas cadeiras parlamentares. De acordo com os dados dessa instituição, deputados ligados a bandeiras sindicais e de movimentos sociais tiveram uma diminuição de 50%.[8]

É fundamental lembrar que a não aprovação da proposta de cotas aqui analisadas — cujos percentuais estabelecidos, é bom ressaltar, foram considerados irrisórios por algumas organizações feministas — ocorre num momento em que projetos de leis que envolvem os interesse dos movimentos feministas e afetam diretamente às mulheres, suas vidas e seus corpos, serão discutidos no Congresso Nacional. Estes projetos, são alvo de forte interesse dos deputados que compõem a Frente parlamentar em Defesa da Vida e da Família. São eles: o PL 478/2007, denominado Estatuto do Nascituro, que consagra o não direito da mulher ao próprio corpo, considerando portador de direito o feto; o projeto do Estatuto da Família, que se aprovado implicará no não reconhecimento de outros arranjos familiares que não aquele definido pela união entre uma mulher e um homem; e a PEC 99/2011, que se aprovado permitirá às entidades religiosas proporem ação de inconstitucionalidade às determinações do Superior Tribunal Federal. Assim, por exemplo, como nota o Cfemea, casamento civil igualitário e aborto, mesmos nos padrões previstos na lei, poderão ser questionados.[9]

Por fim, uma última — e não menos importante — observação diz respeito à votação da matéria a partir do recorte de gênero. Dentre as 50 mulheres que estão em exercício atualmente na Câmara dos Deputados, 45 delas estiveram presentes na votação da matéria cuja aprovação visava garantir maior presença desse grupo nos cargos de representação legislativa; 5 se ausentaram no dia, e cumpre notar que entre as deputadas presentes apenas uma delas (Magda Mofatto, PR-GO) foi contrária às cotas e também faz parte da Frente Parlamentar em Defesa da Familia e da Vida. Estas informações reforçam a hipótese já bastante sustentada pela literatura de que as mulheres seriam as mais sensíveis a aprovação das cotas de gênero. Destacamos que dentre as que se ausentaram[10], não foi possível

8 Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em 08 de setembro de 2015.

9 Cf. <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4519:a-semana-dos-retrocessos&catid=218:artigos-e-textos&Itemid=152>. Acesso em 08 de setembro de 2015.

10 Estas correspondem a: uma deputada do PMN-MG, uma do PMDB-AC. Uma do PCdoB-MG, uma PSB-SP e um do PSDB-SP.

final2.indd 86 4/5/2016 10:04:09 PM

identificar traços comuns, seja pelo perfil ideológico, partidários ou participação nas bancadas.

Como já mencionamos, o cenário de votação no Senado fora muito mais brando do que o encontrado na Câmara. Como observamos na tabela abaixo, na primeira votação, dos 73 senadores presentes, 65 foram favoráveis e apenas 7 contrários ao texto votado; de modo que dos 14 partidos — mais três senadores sem legenda — apenas quatro (4) apresentaram objeções às cotas: PSDB, PR, PMDB e DEM. Na segunda votação, dos 57 senadores presentes, 52 foram favoráveis e 5 contrários.

Tabela 2 — Votação no senado, por partido

Partidos	Votação no 1º Turno			Votação no 2º Turno		
	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
DEM	1	3	4	-	3	3
PCdoB	-	1	1	-	1	1
PDT	-	5	5	-	5	5
PMDB	1	15	16	-	9	9
PP	-	5	5	2	1	3
PPS	-	-	-	-	1	1
PR	3	1	4	1	2	3
PRP	-	1	1	-	1	1
PSB	-	5	5	-	6	6
PSC	-	1	1	-	-	-
PSD	-	4	4	-	3	3
PSDB	2	7	9	2	4	6
PSOL	0	1	1	-	1	1
PT	-	13	13	-	12	12
PTB	0	2	2	-	2	2
SemPart	0	1	1	-	1	1
TOTAL	7	65	72	5	52	57

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Senado (2015)

Ao contrário do observado na Câmara, devido ao baixo número de votos contrários no Senado, convém analisar aqui quais as características destes votos isolados. Em primeiro lugar é importante afirmar que os sete votos contrários — em

final2.indd 87 4/5/2016 10:04:09 PM

primeiro turno — foram dados por senadores e que das 12 senadoras que compõem a bancada feminina do Senado, 11 delas compareceram à votação, com exceção de Lúcia Vania (PSB-GO), que no segundo turno da votação se fez presente e dispendeu voto favorável à matéria.

Dito isto, a Tabela 3 tem por objetivo apresentar de quais regiões e partidos são provenientes os votos negativos à PEC do Senado. Quanto aos votos contrários, considerando os dois turnos, um deles veio da região nordeste (PP), três deles foram de senadores da região Norte (um do PMDB, outro do PR, e um PP); dois do Centro-Oeste (um do DEM, e outro do PR); quatro do Sudeste (dois do PR e outros dois do PSDB) e por fim dois do Sul (PSDB). Chama a atenção aqui os votos contrários dos senadores do PR, já que na Câmara dos Deputados a orientação da bancada era o voto favorável.

Tabela 3 — Votos contrários às cotas (Partido X Região)

Regiões	Votação	Partido					Total
		DEM	PMDB	PR	PP	PSDB	
Nordeste	1ª	-	-	-	-	-	-
	2ª	-	-	-	1	-	1
Norte	1ª	-	1	1	-	-	2
	2ª	-	-	-	1	-	1
Centro-Oeste	1ª	1	-	1	-	-	2
	2ª	-	-	-	-	-	-
Sudeste	1ª	-	-	1	-	1	2
	2ª			1	-	1	2
Sul	1ª	-	-	-	-	1	1
	2ª	-	-	-	-	1	1
Total		1	1	4	2	4	12

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do Senado Federal (2015).

De acordo com os dados encontrados, a característica mais forte dos senadores que votaram contrários à proposta diz respeito ao fato de se localizarem no espectro centro-direita, e apenas dois deles participam de alguma das frentes e bancadas analisadas anteriormente. Disso decorre que ***1)*** os espectro ideológico tem determinado mais fortemente a atuação dos parlamentares de cargos majoritários ou ***2)***

final2.indd 88 4/5/2016 10:04:09 PM

os partidos têm adotado estratégias de atuação diferenciada no senado e na câmara dos deputados, posto que nesta última casa a votação dos legisladores fora marcada por uma heterogeneidade muito maior de posicionamentos.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grupo de parlamentares que se abstive ou votou contrário às cotas, muitos dos quais desobedecendo a orientação de suas bancadas, está majoritariamente no espectro ideológico de direita ou centro-direita, sendo que grande parte deles compõem a Frente Parlamentar em Defesa da Vida e da Família. Houve, evidentemente, parlamentares que integram esta frente, mas que votaram favoráveis às cotas. Entretanto, desejamos ressaltar as características dos que manifestaram-se contrários ou abstiveram-se porque essa informação nos ajuda a filtrar os perfis que representam as maiores barreiras às demandas feministas no Congresso Nacional, particularmente aqueles relacionadas a ampliação da presença de mulheres na política.

As cotas são legitimas e necessárias para garantir aquela presença já que os efeitos contínuos de uma história de opressão e discriminação constrangem enormemente as oportunidades e os recursos das mulheres para a mobilização política em condição de igualdade com os homens (Williams, 1998). A instituição de cotas para mulheres não visaria reparar, assim, uma discriminação experimentada por elas no passado. Diante do histórico de discriminações sofridas e que continuam a condicionar e afetar no presente a vida das mulheres, as cotas visariam tornar mais justa hoje suas condições de disputar cargos políticos com os homens.

As desigualdades enfrentadas pelas mulheres diante dos homens em várias instâncias da vida são reflexos, em larga medida, de sua baixa presença nas esferas de poder que decidem sobre a vida coletiva. Sua ausência nos momentos de decisão constitui uma injustiça na medida em que implica também a ausência de seus "pontos de vistas" nesse processo (YOUNG, 2000 e 2006). Se o fato de ser mulher não resulta em comungar as mesmas opiniões e interesses, a experiência compartilhada de ocupar um mesmo lugar na estrutura social quanto ao gênero lega a elas, ao menos, um "lugar de mirada" comum para perceber os efeitos de determinadas decisões políticas. A presença desses "pontos de vista", ou desses "lugares comuns de mirada" nos momentos de decisão é condição para a representação política ser justa e as próprias decisões, legítimas.

Portanto, a não aprovação das cotas nos diz muita coisa. É para isso que desejamos chamar a atenção. A reprovação das cotas sinalizou que muitos parlamentares, aqueles que foram objeto de um olhar mais detido de nossa análise, desconsideram o histórico de discriminação que afeta as condições de participação política das mulheres no qual o mecanismo das cotas visa incidir. Sendo assim, eles deixam também de contribuir para efetivação de um maior equilíbrio

final2.indd 89 4/5/2016 10:04:09 PM

entre os gêneros no parlamento num momento em que temas que envolvem diretamente as vidas e os corpos das mulheres serão decididos. Esta posição, ao limitar a pluralidade de vozes nas instâncias representativas, limita também a qualidade da democracia brasileira.

3. BIBLIOGRAFIA

KROOK, Mona Lena. La adoción e impacto de las leyes de cuotas de gênero: uma perspectiva global". *In:* TOBAR, Marcela Ríos. (Ed.) *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina.* Santiago, Chile: Catalonia, 2008.

SENADO FEDERAL, PROCURADORIA ESPECIAL DA MULHER, CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Mais mulheres na política.* Brasília, Congresso Nacional: Secretaria de Editoração e Publicações, 2014.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____, Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, 2006, n.67, p. 139-190.

WILLIAMS, Melissa *Voice, Trust, and Memory — Marginalized groups and the failings of liberal representation.* New Jersey: Princeton University Press, 1998.

final2.indd 90 4/5/2016 10:04:10 PM

Capítulo VII
Mulher não vota em mulher[1]

Márcio Oliveira[2]

Mais um dia simbólico no calendário anual, o dia 08 de março, consagrado como Dia Internacional da Mulher, não permite, no nosso entendimento, muitas comemorações na esfera político-eleitoral.

Mesmo com uma mulher ocupando o mais alto cargo político no Brasil, no caso a Presidente Dilma Roussef, quando olhamos para a ocupação dos cargos políticos em todas as esferas do governo, vemos que a participação da mulher é ínfima em relação aos homens.

E se observarmos mais a fundo, enveredando nos quadros de direção partidários ou mesmo nas lideranças comunitárias, vemos que a participação da mulher ainda é bastante aquém da participação masculina e bem abaixo da proporção de mulheres em nossa sociedade.

A Minirreforma Eleitoral implantada pela Lei nº 12.034/2009 trouxe alguns avanços em relação ao incremento da participação da mulher na política brasileira, tendo incluído a obrigatoriedade do preenchimento de pelo menos 30% das candidaturas para os cargos proporcionais sejam preenchidos por candidatos de cada sexo, além de impor aos partidos políticos a exigência de aplicação de pelo menos de 5% dos recursos do fundo partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres nas atividades partidárias.

O que se vê, entretanto, é uma participação feminina mínima, a qual chego a afirmar como sendo de fachada, com o intuito meramente de cumprir os ditames legais, chegando, muitas vezes, a ser vexatória, enganosa, afrontosa à própria sociedade, já que muitas delas são inseridas nos quadros partidários apenas para satisfazer o percentual mínimo exigido.

Pode-se facilmente chegar a essa constatação quando se observa o quantitativo de mulheres que efetivamente elegem-se aos cargos públicos eletivos, ou mesmo aquelas que levam a candidatura até o final, de forma substancial, realizando campanhas efetivas e com objetivo de obter o mandato. Em grande parte

1 Ensaio originalmente publicado no site www.novoeleitoral.com, em 08 de março de 2015.

2 Especialista em Direito Eleitoral, professor de Direito Eleitoral em cursos de graduação e pós-graduação, editor do portal <www.novoeleitoral.com>.

final2.indd 91 4/5/2016 10:04:10 PM

dos casos as candidatas renunciam à candidatura após o período de registro, ou mesmo abandonam, chegando a níveis irrisórios de votação, já que não possuem real interesse na campanha eleitoral.

Dados divulgados pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE) indicam que nas Eleições Gerais de 2014 somente 29,31% dos concorrentes em todo o país às vagas de Deputado Federal foram mulheres, constatando-se que nem mesmo o percentual mínimo de candidatas previsto na legislação tem sido observado.

Outro aspecto que nos mostra esse abismo da efetiva participação feminina na política pode ser observado no percentual de mulheres eleitas para os cargos eletivos nas eleições proporcionais. Apesar das mulheres representarem 52,13% do eleitorado do País nas Eleições do ano de 2014, as mulheres somente 51 deputadas federais foram eleitas, de um total de 513, o que dá um percentual de, aproximadamente, 10%, enquanto que os homens são a grande maioria na Câmara dos Deputados, com um percentual próximo de 90% dos eleitos. Nas Assembleias legislativas estaduais, de 1.035 vagas em disputa, somente 115 deputadas estaduais foram eleitas, percentual que ultrapassa pouco dos 11%.

É chocante mas não é de todo equivocado o velho e desgastado lema inserido no título: "mulher não vota em mulher".

Os dados demonstram de forma inequívoca que as mulheres são exceção na política brasileira, afastando-se do cenário eleitoral e, consequentemente, das decisões mais importantes do País, seja pelo fato de não participar das deliberações partidárias, agremiações essenciais ao modelo democrático brasileiro, seja por não oferecerem seus nomes para candidaturas, seja, principalmente e pior, por não votar nas próprias mulheres.

Modificar esse quadro e envolver as mulheres efetivamente na política será decisivo para a conquista da igualdade de gênero, sendo imprescindível que toda a sociedade busque garantir os meios de participação das mulheres na vida política do País. Essa participação efetiva das mulheres deverá passar pela garantia legislativa de número mínimo de vagas por sexo para as mulheres em todas as casas legislativas, nas três esferas de governo.

Essa garantia certamente não virá pela vontade espontânea dos legisladores pátrios atuais que, em sua maioria do sexo masculino, estarão empenhados em manter o seu status de mandatários do poder. Caberá às mulheres e a nós, que entendemos pertinente a igualdade de gênero, lutar, incansavelmente, pelas mudanças necessárias à efetivação da participação da mulher na política brasileira.

É um compromisso que todos devemos assumir, sob pena de estarmos relegando eternamente as nossas mães, companheiras, filhas, colegas, amigas e todas

final2.indd 92 4/5/2016 10:04:10 PM

as mulheres do nosso Brasil, a um plano secundário em termos de participação política, já que no estado atual o nosso sistema eleitoral não consegue nem mesmo garantir o percentual formalista de 30% de candidaturas por sexo para as eleições proporcionais.

final2.indd 93 4/5/2016 10:04:10 PM

Capítulo VIII

O faz de conta do caixa um e dois das campanhas eleitorais

José Herval Sampaio Junior[1]

O problema do financiamento das campanhas eleitorais não é tão fácil de resolver, como defendem alguns com a perspectiva de que basta tão somente transformar o financiamento das campanhas em estritamente público, alterando a normatização do atual sistema que é misto, em que se permitem doações/investimentos do setor privado e cotas do fundo partidário.

Nessa linha, tais defensores acreditam que todos os problemas relativos ao chamado, por exemplo, caixa dois, estaria totalmente resolvido, pois empresas grandes como as empreiteiras não poderiam mais doar/investir nas campanhas eleitorais.

Ledo engano, com todo respeito a quem pensa em contrário, pois o problema é bem maior do que se imagina. Primeiro temos que ter a preocupação com o chamado Caixa um (vamos chamar assim para facilitar a compreensão), ou seja, as doações que de doação não tem nada, e sim investimento e que são autorizadas pela legislação, independentemente hoje, de ser pessoa física ou pessoa jurídica, e mais, sem qualquer limite máximo de gastos.

Olha que problema interessante: hoje com o atual sistema, fato que ninguém está conversando com relação à reforma do sistema político que se avizinha, a legislação eleitoral não prevê limite máximo de gastos entre os candidatos e nem sequer mínimo.

Já temos aqui uma aberração nesse sistema, pois aqueles que já entram numa campanha eleitoral mal intencionados, e não são poucos, ou seja, com a ideia clara de fingir, que estão verdadeiramente prestando contas de forma real, substancial dos gastos e principalmente receitas obtidas para o desenvolvimento da campanha, optam por óbvio em colocar os seus limites de gastos bem acima, justamente para não terem suas contas reprovadas, quando do faz de conta da análise das contas (com todo o respeito) que serão submetidas à Justiça Eleitoral. Porque será?

1 Mestre m Direito Constitucional (UNIFOR). Juiz de Direito (TJ-RN). Juiz Eleitoral no Rio Grande do Norte. Autor de obras jurídicas. Editor do site www.novoeleitoral.com.

final2.indd 95 4/5/2016 10:04:10 PM

Justamente porque colocando um valor maior, poderá dentro do que permite a própria legislação arrecadar e ao mesmo tempo gastar no chamado, caixa um, valores que seriam bem maiores do efetivamente existente. E esta essa saída formal em se colocar um limite máximo do valor que entenda pertinente, o candidato e o partido politico conseguem, por exemplo, se safar de uma eventual punição, acaso não tenha feito uma previsão correta e real dos gastos.

Se porventura houvesse obrigação de se estipular tetos sobre a previsão de gastos, o próprio candidato e o partido político teriam mais cuidado na hora de designar o intervalo pelo qual estaria obrigado a gastar, mesmo que formalmente.

E agora vejam como sempre colocam valores à maior do que efetivamente gastarão, mesmo com outro problema que vamos em seguida abordar, que é o problema do Caixa dois, sempre acabam fraudando o sistema pelo que estamos chamando de Caixa um.

E aqueles que resolvem muitas vezes por inocência e às vezes por total desconhecimento da lei, colocam valores menores, basta ter uma receita, que no decorrer da campanha um pouco maior e que não era previsível, que já serão devidamente punidos, por força, justamente da não adequação formal às regras previstas em lei e nas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Mas o problema das contas de campanha não reside tão somente na análise formal e técnica das contas prestadas, inclusive com a submissão a diversas regras, que ao longo dos últimos anos tiveram uma evolução no sentido de se apertar, ou seja, de se querer fazer com que os partidos e candidatos se submetam a um rigor bem maior em termos de controle, inclusive tentando chegar na medida do possível, ao efetivo gasto e receita feita pelos mesmos.

Entretanto, o problema maior reside no fingimento das próprias prestações feitas na maioria das vezes pelos candidatos e partidos políticos desse país, afora o problema já relatado.

É indiscutível que as campanhas eleitorais custam bem mais do que o devidamente informado pelos candidatos e partidos políticos, consoante se pode ver claramente nas ruas, e essa constatação infelizmente acontece em todas as eleições e pode ser facilmente detectada com análise das campanhas eleitorais passadas2, incluindo especialmente a campanha eleitoral de 2014, que foi a mais custosa de todas e a mais cara de todo o mundo, chegando a quase cinco bilhões em termos de caixa um, segundo informado à Justiça Eleitoral.

Ora, como sempre venho dizendo, a regra geral nesse tema é que os candidatos fingem que prestam conta e, infelizmente, até mesmo por falta de estrutura da Justiça Eleitoral, fica a impressão que ela também finge que homologa e aprova formalmente as contas.

final2.indd 96 4/5/2016 10:04:10 PM

Fica até mesmo contraditório, se formos interpretar sistematicamente todos os textos normativos que tratam não somente das campanhas eleitorais, mas principalmente das eleições de um modo geral veremos que o espírito é conter as diversas formas de abuso de poder.

Então se indaga: se existem diversos textos normativos que procuram coibir, inclusive punindo de forma severa, retirando, em algumas situações, o mandato conquistado por abuso do poder econômico, como que a Justiça Eleitoral pode analisar substancialmente e materialmente se são verdadeiras as informações trazidas pelos candidatos e os partidos políticos na prestação de contas analisadas sob o crivo meramente formal?

Tal constatação, com todo respeito a quem pensa ao contrario, já é, por si só, difícil de compreensão.

Se por um lado a legislação eleitoral é rigorosa do combate ao abuso do poder econômico, do outro, justamente na prestação de contas de campanha, há uma interpretação hoje que a análise é feita tão somente no viés formal, sem que a Justiça Eleitoral possa na prática analisar materialmente se todas aquelas receitas se operaram da forma descrita, e o mais importante, se aquelas despesas ocorreram da forma devidamente alinhada na prestação de contas, pois infelizmente, por nossa experiência de quase 16 anos como juiz e tendo presidido diversas eleições, percebemos claramente que na grande maioria os candidatos e políticos criam uma receita e despesa totalmente diferente da real, havendo de fato dois caixas.

Portanto, parece-nos ser notório hoje que os candidatos e partidos políticos colocam valores totalmente diferentes dos valores reais na prestação de contas, ou seja, a maioria dos candidatos, no chamado caixa um, na regularidade formal das contas que buscam, colocam os valores de despesas informados bem menores do que os valores de mercado.

Tivemos uma experiência recente em que infelizmente, por fazer esse trabalho além do viés formal, nos deparamos com situações muitas vezes visíveis a olho nu como se diz, em que constatamos que algumas prestações de contas chegaram realmente a valores absurdos, inclusive valores que sinceramente poder-se-ia pensar que os candidatos e partidos estariam "tirando onda" da Justiça Eleitoral, pois informaram valores totalmente irreais.

Somente uma efetiva fiscalização, transformando ou criando agentes públicos, dentro da estrutura eleitoral que pudessem, a partir inclusive do dever indiscutível de fiscalização por parte dos juízes eleitorais, chamado de poder de polícia, teríamos resultado concreto de se coibir na prática o chamado caixa dois.

Tais servidores, na fase de propaganda, poderiam inclusive passo a passo analisar materialmente todos os atos e informações prestadas pelos candidatos,

final2.indd 97 4/5/2016 10:04:10 PM

em especial os atos de propaganda, a partir da realidade do valor de mercado e o que se via na rua pelos juízes e servidores referidos.

Nessa última eleição, nós vimos claramente por diversos candidatos uma estrutura gigantesca, uma estrutura inclusive para a cognição do que estamos a explicar, totalmente surreal quando vamos analisar as contas informadas, os valores são totalmente irreais.

E o que fazer? Segundo a Justiça Eleitoral, com todo respeito, nada, pois a análise é feita somente no aspecto formal, se foram observados os procedimentos, se foram observados os prazos com relações às informações, assinaturas nos recibos competentes e outras diretrizes técnicas contábeis.

Ora essa análise também é importante, inclusive vem sendo feita com rigor maior nos últimos anos, porém nós temos que avançar para fiscalizar, substancialmente, se todos aqueles valores condizem com os valores de mercado, analisar justamente se dentro do chamado caixa um tudo foi devidamente observado e principalmente junto com essa fiscalização e junto evidentemente com o dever de cumprimento e de fiscalização das demais normas, se houve abuso de poder econômico já na prestação de contas, mesmo que indiciária, a partir do que o juiz e sua equipe de fiscalização viram nas ruas.

Desta feita, o que propomos é uma ação mais contundente da Justiça Eleitoral para conter o abuso de poder e tentar justamente aferir os outros gastos que com certeza acontecem, além do que fora devidamente informado e que é conhecido hoje, pelo chamado caixa dois.

Ora por fim, resta-nos uma seguinte indagação e observação ao mesmo tempo: se porventura trocarmos o sistema misto de análise das campanhas eleitorais pelo financiamento de campanhas totalmente público, como alguns defendem claramente e este signatário também até entende que o atual sistema tem que ser modificado, estará resolvido todos os problemas aqui apontados?

Para nós a resposta é não, pois em se adotando de forma mais intensa o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, resta-nos uma preocupação: será que não se resolvendo o problema, a partir de uma maior estrutura e fiscalização efetiva que se defende por parte da Justiça Eleitoral e os demais órgãos e entidades envolvidos em tal fiscalização, vedando-se qualquer tipo de financiamento privado das campanhas eleitorais, a situação pode é piorar, já que a nossa cultura de jeitinho brasileiro para burlar a lei, as doações/investimentos serão mais constantes e até maiores, por acreditarem justamente na ausência de fiscalização?

Hodiernamente, sabemos que o que se chama de doação, na realidade é investimento, pois as empresas investem, por incrível que pareça em partidos e candidatos

final2.indd 98 4/5/2016 10:04:10 PM

com ideologias distintas, logo dá para acreditar que resolveremos ou minimizaremos esses problemas existentes.

Repito, não tenho duvida em afirmar que não, pois o chamado caixa dois continuara ocorrendo se não houver justamente essa mudança cultural e uma maior estruturação, estruturação essa humana, estruturação essa material, estruturação tecnológica, com maior preocupação em criar um corpo eleitoral fiscalizatório e principalmente permitindo claramente ao Juiz Eleitoral, que a partir dessa estruturação, possa analisar materialmente todas as contas das campanhas eleitorais.

Para nós, retirar o financiamento hoje misto, deixando totalmente puro com recursos públicos e proibindo as empresas de doarem para as campanhas eleitorais, por si só, sem aprimorar os meios humanos, materiais e técnicos da fiscalização, com todo respeito a quem pensa em contrário, não resolverá.

Simplesmente mudaremos o foco do problema. Realmente, mais uma vez, avançaremos formalmente e continuaremos, por óbvio, com as chamadas doações ilegais, investimentos na realidade ilegais e que mais uma vez fugirão ao crivo de análise do Judiciário.

Sem uma estruturação séria e efetiva da Justiça Eleitoral, continuaremos com as campanhas com alto custo e principalmente o famoso investimento, em que as empresas investirão ilegalmente e procurarão no decorrer no exercício do mandato daquele que fora ajudado de forma ilegal a recuperação daquele dinheiro, com todo respeito àquele que pensa o contrario, as empresas em nossos pais, e a prática vem demonstrando não estão sendo caridosas, pelo contrário estão fazendo negócios, inclusive altamente lucrativos para seus balancetes, para seus executivos e infelizmente a realidade hoje demonstra isso como enunciado em nota de rodapé.

Por isso, a solução para o problema do financiamento de campanha não é tão simples quanto se pensa, temos que discutir e estudar nessa reforma do sistema político que se avizinha, a partir de uma maior estruturação da Justiça Eleitoral, que possa passar a analisar substancialmente as contas das campanhas eleitorais informadas, por força justamente das obrigações, hoje já formais com relação ao dever de regularidade nas prestações de contas, evitando desde essa fase do processo eleitoral o famigerado abuso de poder econômico, que na prática é a origem de todas as outras formas de abuso de poder e da captação ilícita de sufrágio, a qual infelizmente em nosso país vem em algumas situações se constituindo como uma política institucional de alguns governos ainda mal acostumados com a politicagem assistencialista.

final2.indd 99 4/5/2016 10:04:10 PM

Capítulo IX
Sistemas eleitorais e propostas de reforma política no Brasil

Josafá da Silva Coelho[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. O sistema eleitoral majoritário — 3. O sistema eleitoral proporcional — 4. O sistema eleitoral proporcional com lista aberta — 5. O sistema eleitoral proporcional com listas partidárias fechadas ou preordenadas — 6. O sistema de voto distrital — 7. Vantagens do voto distrital — 8. Desvantagens do sistema do voto distrital — 9. O sistema eleitoral misto — 10. Considerações finais — 11. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Desde o surgimento do Estado Moderno o tema da democracia se inseriu definitivamente na agenda de discussões da ciência política: ou porque constitui um ideal político e filosófico de toda humanidade ou porque representa uma temática que reúne uma variedade de questões sociais e políticas a serem enfrentadas no dia-a-dia pela sociedade. Ademais, falar em democracia é procurar desvendar o fenômeno do poder político e do próprio Estado.

Atualmente, as principais inquietações que o tema da democracia tem despertado dizem respeito aos limites e contradições do "governo do povo". Nesse sentido, Claude Lefort (2001, p. 2626) anuncia que a democracia tem revelado uma "presença ausente do povo", o poder como um local vazio, uma lacuna entre o simbólico e o real. O poder não pertence a ninguém. Institucionalizou-se uma democracia sem povo. Esvaziou-se o significado de democracia, reduzida à mera escolha de dirigentes, sem a participação efetiva da sociedade no governo.

Mas o debate assíduo em torno da democracia tem exorbitado dos limites do campo científico. Embora não tenha ganhado as ruas, como deseja todo republicano, tem sido assunto sempre presente na mídia, nos espaços de atividade política e no Parlamento brasileiro, que, sob o título de "reforma política" e a propósito do Projeto de Emenda à Constituição (PEC) nº 352/2013, trava, atualmente (junho 2015) uma acirrada discussão sobre os sistemas eleitorais que serão

1 Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador (Ucsal). Professor de Direito da Faculdade Unijorge. Bacharel em Direito e em Economia pela Universidade Federal de Alagoas. Analista Judiciário do TRE/BA.

final2.indd 101 4/5/2016 10:04:10 PM

utilizados na escolha dos representantes do povo. Discute-se ainda sobre o modelo de financiamento de partidos e campanhas eleitorais, as possibilidades de coligações, cláusula de barreiras à criação de partidos políticos, reeleição e voto facultativo, entre outras questões.

Neste trabalho, o foco das discussões será os sistemas eleitorais enquanto arranjos da democracia representativa utilizados no processo eleitoral para a escolha dos representantes do povo (sistema majoritário, distrital, proporcional com lista aberta, proporcional com lista preordenada, misto), uma vez que seria impossível tratarmos, em um único artigo, de todos os assuntos que estão no bojo da referida PEC.

Os sistemas eleitorais constituem o conjunto de regras jurídico-políticas necessárias ao exercício da democracia e para a escolha daqueles que exercerão, em nome do povo, o poder político por meio dos cargos públicos eletivos, responsáveis pela edição de leis e pela definição e execução das políticas públicas.

Os sistemas eleitorais são definidos conforme as regras de apuração, contagem e agregação de votos, bem assim pela forma de conversão dos votos em mandatos. É o conjunto de regras que caracteriza os sistemas.

São, basicamente, três os sistemas eleitorais utilizados pelos países democráticos: a) o sistema majoritário; b) o sistema proporcional; c) o sistema misto. No Brasil, adota-se o sistema majoritário nas eleições para os cargos do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito) e para os cargos do Senado. Já o sistema proporcional é utilizado nas eleições para deputados e vereadores.

2. O SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO

No sistema majoritário considera-se eleito o candidato que obtiver mais votos dentre os competidores. Para a eleição, pode ser exigida a maioria relativa ou a maioria absoluta. Na primeira hipótese teremos o chamado sistema majoritário simples, adotado no Brasil nas eleições para senadores e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores. Na segunda hipótese, teremos o sistema majoritário absoluto, adotado no Brasil nas eleições para Presidente da República, governadores e prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 77, §§ 1º e 2º, estabelece que será eleito Presidente o candidato que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta na primeira votação, haverá nova eleição entre os dois candidatos mais votados, considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

O sistema majoritário simples, adotado nas eleições para senadores da república e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores, exige um único

final2.indd 102 4/5/2016 10:04:10 PM

turno de eleição. Vence o candidato mais votado, independentemente da soma dos votos dos concorrentes.

O sistema majoritário simples é criticado justamente por permitir a eleição de candidatos não legitimados pela maioria absoluta do eleitorado. Nesse sentido, candidatos com alto nível de rejeição podem ser eleitos.

No sistema majoritário absoluto, os votos do eleito devem corresponder, necessariamente, a mais de 50% dos votos válidos, não sendo levados em conta os votos em branco, os votos nulos e as abstenções. Caso a maioria absoluta não seja alcançada no primeiro turno das eleições, os dois candidatos mais votados disputarão o segundo turno.

As variantes mais difundidas do sistema majoritário são: a) o voto majoritário uninominal; e b) o voto majoritário plurinominal. No sistema de voto majoritário uninominal, o território é dividido em distritos e os eleitores de cada um deles elegem um representante para o Poder Legislativo. Já no sistema de voto majoritário plurinominal, as circunscrições são divididas em distritos que elegem, pelo voto majoritário, seus representantes (mais de um).

A proposta conhecida como "distritão" consiste na divisão dos Estados, do Distrito Federal e até em municípios maiores em circunscrições (distritos), nos quais seriam realizadas eleições, utilizando-se o sistema de voto majoritário uninominal ou plurinominal. O Estado da Bahia, por exemplo, que atualmente elege 39 deputados federais pelo sistema eleitoral proporcional atual (de lista aberta), poderia ser dividido em 39 distritos, onde haveria, em cada um desses distritos, uma eleição pelo voto majoritário uninominal. Uma alternativa seria um número menor de distritos com eleições pelo voto majoritário plurinominal; nesse caso teríamos mais de um candidato eleito em cada distrito.

A PEC nº 352/2013 mantém o voto proporcional para deputados, mas cria circunscrições em cada Estado e nos municípios maiores, com os candidatos disputando de quatro a sete cadeiras nesses distritos. Assim, não haveria mais disputa de votos no âmbito do Estado como um todo, conforme acontece atualmente.

A dita PEC prevê também uma cláusula de desempenho individual, exigindo votos nominais correspondentes a 10% do quociente eleitoral (número de votos válidos apurados, dividido pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral) para empossar o eleito.

3. O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

No sistema eleitoral proporcional as cadeiras do parlamento são distribuídas na proporção do número de eleitores que votaram nas correntes ideológicas

final2.indd 103 4/5/2016 10:04:10 PM

representadas pelos partidos ou coligações. Dessa forma, ao votar, o eleitor escolhe ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Caso este não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação.

John Stuart Mill (*apud* BARREIROS NETO, 2011, p. 61) defende o sistema eleitoral proporcional como o mais democrático e representativo, porquanto, ao mesmo tempo em que garante que a maioria tenha, de fato, a maior parte dos representantes, não ignora a vontade das minorias, assegurando também a estas suas representações:

> Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) acolheu o sistema proporcional para a escolha de vereadores e deputados (estaduais, distritais e federais). Nos termos do art. 45 da Lei Maior, aplicado, por simetria, para as vagas nas assembleias legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras de vereadores, "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal". Já a eleição dos senadores é realizada pelo sistema majoritário, assim como a escolha dos governadores e do Presidente da República.

O processo eleitoral leva em conta a magnitude da circunscrição eleitoral e a proporcionalidade em relação à população de cada circunscrição. No Brasil existem três tipos de circunscrição eleitoral: os municípios, onde são eleitos os vereadores e os prefeitos; os Estados e o Distrito Federal, onde são eleitos os deputados estaduais, deputados distritais, deputados federais, senadores e governadores; e a União, que elege o Presidente da República. A proporcionalidade em relação à população diz respeito à proporção entre o número de representantes e o número de representados, conforme dispõe a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 45, §§ 1º e 2º:

> § 1º — O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma

final2.indd 104 4/5/2016 10:04:10 PM

> daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.
>
> § 2º — Cada Território elegerá quatro Deputados.

Ocorre que a proporcionalidade estabelecida pela Constituição Federal para os cargos de Deputado Federal não se mostra de todo adequada, porquanto a fixação de um mínimo de 8 (oito) deputados e o máximo de 70 (setenta) não se ajusta ao princípio do voto com igual valor para todos, previsto no art. 14 da Carta Magna, ao afirmar que "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...]". A esse respeito, José Afonso da Silva (1999, p. 510-511) leciona que:

> É fácil ver que um estado com quatrocentos mil habitantes terá oito representantes enquanto um de trinta milhões terá apenas setenta, o que significa um Deputado para cada cinquenta mil habitantes (1:50.000) para o primeiro e um para quatrocentos e vinte e oito mil e quinhentos e setenta e um habitantes para o segundo (1:428.571).
>
> Em qualquer matemática, isso não é proporção, mas brutal desproporção; [...]

Para Miguel Reale (*apud* SILVA, 1999, p. 511) tal fato constitui um atentado ao princípio da representação proporcional:

> A Câmara dos Deputados deve ser o espelho das forças demográficas de um povo; nada justifica que, a pretexto de existirem grandes e pequenos Estados, os grandes sejam tolhidos e sacrificados em direitos fundamentais de representação.

Alexandre Luís Mendonça Rollo (2011, p. 77-78) ratifica as críticas quanto à fixação de um mínimo de oito e um máximo de setenta deputados para as unidades da Federação:

> E não se diga, em defesa da proporção atual, que Estados maiores não podem ter a força política muito maior do que Estados menores, devendo haver tratamento — tanto quanto possível — igual entre todos os Estados. Primeiro porque a igualdade estrita já não existe com a fixação de um mínimo de oito e um máximo de setenta deputados, dependendo da população de cada Estado. Segundo porque se o sistema é "proporcional" à população igualdade é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, ou melhor, se os Estados são desiguais em termos populacionais, também devem sê-lo em termos de representação parlamentar. Terceiro porque, conforme registra a própria Constituição Federal, "a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo", sendo o Senado Federal a Casa Legislativa que representa os Estados e o Distrito Federal, e onde cada ente federativo conta com igual número de senadores (três). Se é assim, o povo de um Estado com grande densidade demográfica não pode ser sub-representado, em comparação ao povo de um Estado com baixa densidade demográfica.

final2.indd 105 4/5/2016 10:04:10 PM

O sistema eleitoral proporcional visa à representação dos setores minoritários da sociedade nos parlamentos. Os principais instrumentos utilizados por esse sistema para a definição dos partidos e candidatos que ocuparão as vagas do parlamento são: a) o quociente eleitoral; e b) o quociente partidário.

O quociente eleitoral, em conjunto com o quociente partidário e a distribuição das sobras, constituem os métodos pelos quais se distribuem as cadeiras nas eleições proporcionais. O quociente eleitoral foi desenvolvido por Victor D`Hondt.[2] O quociente eleitoral é determinado dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo número de vagas a serem ocupadas em cada circunscrição eleitoral. Contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias, conforme dispõe a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), art. 5º. Noutras palavras, o quociente eleitoral é o resultado da divisão entre o número de votos válidos apurados na eleição proporcional (tanto os nominais quanto os de legenda) pelo número de vagas da Casa Legislativa, conforme estabelece o artigo 106 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965). O resultado dessa operação define a quantidade de votos válidos necessários para se eleger pelo menos um candidato por uma legenda partidária.

Definido o quociente eleitoral, o sistema proporcional prevê o cálculo do quociente partidário, que definirá quantas vagas caberá a cada partido e/ou coligação. O quociente partidário resulta da divisão entre o número de votos válidos sufragados a uma mesma legenda partidária (tanto os nominais dados aos candidatos daquela legenda quanto os propriamente de legenda) pelo quociente eleitoral anteriormente definido. Essa operação define o número de representantes que a legenda elegerá.

Os nomes dos candidatos da legenda (partido ou coligação), cuja quantidade foi estabelecida pelo valor do quociente partidário, serão definidos pela ordem da votação nominal obtida por cada candidato individualmente (art. 108 do Código Eleitoral).

Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidário serão distribuídos por meio dos cálculos previstos no artigo 109 do Código Eleitoral, respeitada sempre a proporcionalidade da votação obtida por cada partido ou coligação.

Considerando que as vagas conquistadas pelos partidos ou coligações partidárias são definidas pelos eleitores, observando-se a ordem de votação nominal obtida por cada candidato individualmente, pode-se concluir que o sistema eleitoral

2 Victor D'Hondt nasceu na Bélgica, em 1841. Foi jurista e professor de direito civil na Universidade de Ghent. O método D'Hondt, também conhecido como método dos quocientes ou método da média mais alta, é um método para alocar a distribuição de deputados e outros representantes eleitos na composição de órgãos de natureza colegial. O método é usado em países como Brasil, Bélgica, Portugal, Cabo Verde, Espanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Paraguai, Uruguai, entre outros.

final2.indd 106 4/5/2016 10:04:11 PM

adotado nas eleições para deputados e vereadores no Brasil é o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Ocorre que também existe o sistema de voto proporcional em lista preordenadas pelos partidos, conforme veremos adiante

4. O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL COM LISTA ABERTA

O sistema eleitoral proporcional com lista aberta não permite aos partidos políticos o controle sobre a distribuição das cadeiras em disputa nas eleições para o parlamento. Nesse sistema os eleitores escolhem diretamente os candidatos que desejam eleger, por afinidades ideológicas ou por outras razões de natureza pessoal. Além do Brasil, o voto em lista aberta foi adotado na Argentina, Bélgica, Noruega, Áustria, Chile e Polônia, entre outros.

A crítica mais comum a esse sistema está relacionada com o predomínio das motivações pessoais sobre as motivações partidárias ou ideológicas na decisão do voto. No Brasil, são fortes as evidências de personalização da campanha eleitoral, uma vez que que as campanhas são centradas nos candidatos e não nos partidos, e que cada candidato estrutura e organiza sua própria campanha de forma independente em relação ao seu partido.

A personalização do processo eleitoral no Brasil atingiu um ponto tal que os partidos políticos, ou seus programas e ideias, já não exercem o papel de catalisadores de votos dos candidatos, mas o contrário: o perfil do candidato é que tem dinamizado o voto dos partidos. Nesse sentido, uma vez que o desempenho dos partidos depende da soma dos votos dos candidatos, os partidos têm recrutado pessoas populares, ainda que não necessariamente identificadas com seus programas ou engajadas com sua história partidária, para concorrerem às vagas das casas legislativas.

No sistema de voto proporcional com lista aberta os candidatos são eleitos de forma "descolada" de seus respectivos partidos, porquanto fazem a campanha eleitoral com seus próprios recursos, chegando ao parlamento com mais autonomia e mais propensos a mudar de partido conforme as vantagens se apresentem. Esse contexto favorece o enfraquecimento dos partidos políticos.

Alexandre Luís Mendonça Rollo (2007, p. 87-89) afirma que "O voto proporcional em lista aberta, sistema que alguns setores da imprensa costumam criticar, talvez seja o pior dos sistemas, excluídos todos os demais." O autor sustenta ainda que as vantagens desse sistema são muito superiores àquelas apresentadas pelo sistema de voto em lista preordenada ou fechada, a saber:

> a) Trata-se de sistema muito mais democrático. A escolha dos eleitos cabe ao eleitor e não aos partidos políticos.
>
> b) Permite que o eleitor vote no candidato de sua preferência. Dentro do universo apresentado pelos partidos, o eleitor tem total liberdade

final2.indd 107 4/5/2016 10:04:11 PM

> de votar no candidato de sua preferência, algo que não ocorre na lista fechada.
>
> c) Respeito ao princípio da isonomia. Todo candidato possui as mesmas chances de ser eleito, não dependendo da posição que o partido definiu na lista, mas sim de seu desempenho individual nas urnas, combinado com o desempenho de seu partido/coligação, pois este precisa atingir o quociente eleitoral.
>
> d) Maior dificuldade na compra de votos. Quanto maior o número de votos necessários para o candidato se eleger, mais difícil fica a compra de votos. Ao se restringir o colégio eleitoral com a lista fechada (os delegados decidirão a ordem de nomes na lista), ficará muito mais fácil a compra de votos dos delegados de partido.
>
> e) Quem decide sobre os eleitos é o povo e não as cúpulas partidárias. No sistema atual, em que pese haver algum poder de decisão dos partidos (que decidem em convenção quem terá legenda para ser candidato e quem não terá) cabe ao povo decidir quem será eleito dentre os candidatos apresentados pelo partido.
>
> f) Maior facilidade na renovação. Atualmente, políticos iniciantes possuem mais chances de serem eleitos. Com as listas fechadas, os partidos tenderiam a indicar na cabeça das listas os antigos e poderosos políticos.

Luís Mendonça Rollo (2007, p. 88-89) também explicita as desvantagens do sistema proporcional com lista aberta são as seguintes:

> a) Enfraquecimento dos partidos, uma vez que a eleição proporcional em voto aberto é muito individualizada.
>
> b) Sistema "proporcional desproporcional". Um deputado federal de São Paulo representa um número de eleitores muito maior do que seu colega de Rondônia. Todavia, tal distorção pode ser superada com a alteração do art. 45, $ 1º, da Constituição Federal.
>
> c) Possibilidade de eleição de candidatos com pequeno número de votos. Esse problema pode ser resolvido com a introdução de uma espécie de cláusula de desempenho, que exija do candidato uma votação mínima para ser considerado eleito.
>
> d) Grande volume de prestação de contas. Com as campanhas individuais, multiplicam-se as prestações de contas, dificultando o trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral.

5. O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL COM LISTAS PARTIDÁRIAS FECHADAS OU PREORDENADAS

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 268/2011 apresenta o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais juntamente com a proposta de adoção do voto em listas fechadas (ou preordenadas). Neste sistema, também adotado em Portugal,

final2.indd 108 4/5/2016 10:04:11 PM

África do Sul e Romênia, é apresentada ao eleitor uma lista ordenada com os candidatos elegíveis ao pleito e, nesse caso, o eleitor votaria apenas na legenda partidária e não nos candidatos. O sistema de listas fechadas representaria uma economia significativa no financiamento público das campanhas, uma vez que não existiriam disputas entre os candidatos de um mesmo partido a serem resolvidas pelos eleitores. Além de menos oneroso aos cofres públicos, o sistema eleitoral de listas fechadas também facilita o controle do repasse de verbas públicas.

Para adequar o modelo de voto em listas preordenadas ao sistema constitucional brasileiro, a Comissão de Reforma Política do Senado Federal elaborou a Proposta de Emenda à Constituição — PEC nº 43/2011 (BRASIL, 2011):

> Art. 1º O *caput* do art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em listas partidárias preordenadas, respeitada a alternância de um nome de cada sexo, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, na forma da lei.

Veja-se que a referida PEC prevê ainda a alternância obrigatória de um nome de cada sexo, almejando com isso um aumento da presença feminina nas Casas Legislativas. Atualmente vigora a exigência de um mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo, conforme o art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997). Tal regra não fez mais do que garantir às mulheres cerca de 10% das cadeiras em disputa, percentual que deixa o Brasil nas piores posições na comparação internacional.

Para os críticos do sistema de listas fechadas, este modelo retira do cidadão a condição de eleitor primário, prevista no art. 14, *caput*, da Constituição Federal, uma vez que a escolha dos membros do parlamento seria realizada pelas convenções dos partidos e não pelos eleitores. Nesse caso, os partidos que elaborariam as listas preordenadas fariam o papel de intermediários ilegítimos entre o eleitor e o candidato, frustrando, assim, a natureza direta do voto.

> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...]

Nesse sentido, o sistema de listas fechadas violaria cláusula pétrea da Constituição Federal, que no § 4º do art. 60, estabelece:

> § 4º — Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
>
> [...]
>
> II — o voto direto, secreto, universal e periódico;

final2.indd 109 4/5/2016 10:04:11 PM

Em seu artigo intitulado "Voto em lista fechada exclui os jovens da política", o Professor Antonio Carlos Mendes Thame (2014), ex-deputado federal e ex-prefeito, elenca os inconvenientes do sistema eleitoral proporcional com listas fechadas:

> a) O eleitor deixa de poder votar no candidato de sua preferência e, por isso, perde sentido acompanhar o desempenho de cada um dos eleitos, já que o voto nas eleições não poderá levar em conta a performance dos candidatos e sim a dos partidos.
>
> b) Haveria um radical distanciamento entre os eleitores e os eleitos, não somente porque diminuiria o interesse em acompanhar o desempenho pessoal de cada um dos eleitos, mas também porque o parlamentar deixa de ter razões para prestar contas de seu mandato ao povo, já que ele deve sua eleição ao partido, que o colocou entre os primeiros lugares na lista fechada. Os eleitos passam a dedicar a maior parte de seu tempo para dar satisfações aos líderes partidários ou aos delegados que tenham o poder de, numa convenção partidária, definir os primeiros nomes em uma lista fechada para as próximas eleições.
>
> c) Facilitaria a compra de votos, pois as eleições, na prática, deixam de ser decididas nas urnas e passam a ser consumadas num colegiado muito menor, seja nas convenções partidárias, onde só votam os delegados ou os filiados, ou, o que é ainda pior, por decisões autoritárias das lideranças partidárias.
>
> d) Impede a renovação, pois os primeiros lugares na lista serão sempre ocupados pelas mesmas pessoas, os donos do partido, eufemisticamente chamados de "lideranças naturais", afastando os jovens e novas lideranças comunitárias. Estes serão os mais prejudicados por uma eventual adoção da lista fechada: quem quiser disputar um cargo político precisará ficar esperando que algum dos antigos e permanentes caciques se aposente ou morra.
>
> e) Na prática, o sistema de lista fechada substitui a eleição direta pela eleição indireta, embora o voto direto seja cláusula pétrea da Constituição Federal, já que os eleitores terão participação mínima no resultado das eleições. A verdadeira e decisiva escolha se dará no momento em que, na intimidade dos partidos, *interna corporis*, for definida a ordem dos nomes em sua lista fechada (ROLLO, 2007).

Por outro lado, as vantagens do sistema eleitoral proporcional com lista preordenada seriam as seguintes:

> a) Fortalecimento dos partidos políticos: nesse modelo os partidos indicam e, praticamente, definem os eleitos, passando a deter mais poder político. Esse contexto resultaria numa definição mais clara sobre as propostas e posições políticas de cada partido.
>
> b) Não será mais possível a eleição de candidatos com poucos votos no lugar daqueles que obtiveram expressiva votação, pois não haverá mais votos individuais.

final2.indd 110 4/5/2016 10:04:11 PM

> c) Pequeno número de prestação de contas: ao invés da Justiça Eleitoral ter que analisar as contas de milhares de candidatos, se debruçaria apenas sobre as prestações de contas dos partidos, pois a campanha eleitoral passaria a ser de responsabilidade dos partidos políticos.

Segundo Antonio Carlos Mendes Thame (2014), o voto em lista representa um verdadeiro retrocesso, porquanto a democracia tem por base que o eleitor escolha diretamente seu candidato para representá-lo no Legislativo. Com o voto em lista fechada o parlamentar deixa de ser representante do povo e sim do partido.

Vale ressaltar que, enquanto no sistema de lista aberta os eleitos realizam constantes trocas de legendas, ao sabor de seus interesses — a despeito das ressalvas legais, no sistema de lista ordenada haveria uma maior dificuldade na troca de partido político, uma vez que o mandato estaria, definitivamente, vinculado à agremiação partidária.

Além dos sistemas proporcionais de voto em lista aberta e de voto em lista ordenada, fala-se ainda em sistema de voto em lista flexível, que representa um modelo intermediário entre os dois já mencionados. No modelo de lista flexível o eleitor pode votar na lista apresentada pelo partido ou em um dos candidatos da lista. Ao final da apuração dos votos, a posição do candidato na lista pode ser alterada, a depender da votação obtida.

Para Alexandre Luís Mendonça Rollo (2007, p. 91-92), o sistema de eleição proporcional com lista aberta continua sendo a melhor alternativa existente, apesar de não ser um modelo perfeito. Todavia, caso a reforma política no Brasil institua o voto em lista fechada, o autor apresenta duas sugestões para mitigar suas imperfeições:

> a) A escolha dos nomes nas convenções partidárias deve ocorrer por meio de votação dos filiados do partido (e não somente dos delegados ou das executivas partidárias) que contem com o mínimo de seis meses de filiação partidária. Quanto maior o número de votos obtidos pelo pré-candidato, melhor deverá ser sua posição na lista. Tais regras diminuiriam a influência das cúpulas dos partidos ou de delegados. Quanto ao tempo mínimo de seis meses, evitaria um inchaço do partido momentos antes da convenção, com objetivos espúrios.
>
> b) Exigir, quando das convenções para a indicação da ordem dos nomes na lista, a presença de um observador eleitoral a ser designado pela Justiça Eleitoral, que terá o papel de fiscalizar e relatar as ocorrências nas convenções para futuro e eventual questionamento judicial. O objetivo da proposta é evitar fraudes na, que passará a ser a verdadeira eleição para os cargos proporcionais.

Uma alternativa conciliadora seria combinar o modelo de lista aberta com o modelo de lista fechada. Seria um sistema misto de listas, no qual metade dos

final2.indd 111 4/5/2016 10:04:11 PM

candidatos seria eleito com voto aberto e a outra metade com voto em lista fechada. Neste sistema, o que determinaria o número de vagas de cada partido ou coligação seriam os votos que o partido viesse a obter por meio da lista apresentada aos eleitores. Dessa forma, restariam combinadas as vantagens de cada modelo. A dificuldade na implementação dessa ideia estaria relacionada com a necessidade de o eleitor votar duas vezes para os candidatos do parlamento: uma vez no candidato de sua preferência e outra vez na lista apresentada pelo partido.

6. O SISTEMA DE VOTO DISTRITAL

O sistema de voto distrital é uma modalidade do sistema majoritário. Nesse modelo o eleitorado é dividido em distritos geográficos, onde serão disputadas as vagas para o parlamento. Conforme já mencionado, o voto distrital consiste na divisão de Estados, do Distrito Federal e até de Municípios em circunscrições ou distritos, nos quais seriam realizadas eleições, utilizando-se o sistema de voto majoritário uninominal ou plurinominal. O Estado da Bahia, por exemplo, que atualmente elege 39 deputados federais pelo sistema eleitoral proporcional (com lista aberta), poderia ser dividido em 39 distritos, onde haveria, em cada um desses distritos, uma eleição pelo voto majoritário uninominal. Uma alternativa seria um número menor de distritos com eleições pelo voto majoritário plurinominal; nesse caso teríamos mais de um candidato eleito em cada distrito.

Conforme já dito, a PEC nº 352/2013 cria circunscrições em cada Estado, no Distrito Federal e nos Municípios maiores, com os candidatos disputando de quatro a sete cadeiras nesses distritos. Assim, não haveria mais disputa de votos no Estado inteiro, como acontece atualmente.

O sistema de voto distrital favorece a concentração de mandatos nas mãos de poucos partidos, uma vez que, em regra, somente os grandes partidos conseguem vencer as eleições nos distritos. Os defensores desse sistema consideram tal situação uma vantagem, porquanto o número reduzido de partidos facilitaria a obtenção de maiorias, contribuindo, assim, para a governabilidade. O Brasil já adotou o voto distrital em dois momentos: durante o período do Império (1822-1889) e na República Velha (de 15 de novembro de 1889 até a Revolução de 1930).

João Fernando Lopes de Carvalho (2007, p. 97-98) aponta as seguintes vantagens do voto distrital em relação ao modelo atual (sistema proporcional com lista aberta): a) proximidade entre eleitor e eleito; b) campanha eleitoral mais barata; c) tendência à diminuição do número de partidos políticos; e d) garantia de representação parlamentar para todas as regiões geográficas.

final2.indd 112 4/5/2016 10:04:11 PM

7. VANTAGENS DO VOTO DISTRITAL

a) Proximidade entre eleitor e eleito

Trata-se de relevante virtude do sistema distrital. A disputa eleitoral passaria a se desenvolver em distritos com um número menor de eleitores, e não mais em colégios eleitorais formados pelo eleitorado de cada Estado da Federação, que alcançou, na eleição de 2012, mais de 31 milhões de eleitores no Estado de São Paulo e mais de 10 milhões no Estado da Bahia. Uma das críticas mais contundentes feitas ao atual sistema de votação proporcional é justamente a de que os parlamentares eleitos não mantém uma relação estreita com os eleitores, perdendo a identidade com suas bases eleitorais, uma vez que disputam votos de eleitores que estão espalhados por todo Estado. Desse modo, os parlamentares eleitores não se veem obrigados a prestar contas de seus mandatos aos eleitores. E como realiza sua campanha eleitoral individualmente, enfatizando suas próprias propostas e projetos, sua vinculação com o partido político também é enfraquecida.

Esse contexto é considerado como o principal responsável pela grave crise moral que se abate sobre a política brasileira. O sistema de voto distrital seria a solução para esse mal, pois reduziria o colégio eleitoral e estabeleceria um efetivo vínculo entre o parlamentar e a população do distrito que o elegeu, passando a prevalecer a personificação do debate político, tal como acontece no sistema majoritário, o que possibilitaria uma maior responsabilização dos parlamentares pela sua conduta no exercício do cargo (CARVALHO, 2007, p. 99).

b) Campanha eleitoral mais barata

O atual modelo de voto proporcional exige que os candidatos aos cargos parlamentares divulguem sua candidatura a todos os eleitores de seu estado, nos mais distantes municípios e localidades. Aos candidatos ao cargo de Deputado Federal e Estadual da Bahia, por exemplo, restará o difícil e oneroso desafio de realizar campanha eleitoral nos 417 municípios baianos, tendo de cobrir uma área de 564.692,67 km², 4,3 vezes maior do que a área da Inglaterra (130.395 km^2), por exemplo.

Com a realização da disputa em distritos de menor tamanho físico e com quantidade menor de eleitores, os custos das campanhas eleitorais tendem a diminuir. Ademais, cada partido somente poderá lançar um candidato por vaga em disputa (caso seja esse o modelo adotado), o que representaria também uma diminuição no número total de candidatos. A legislação atual prevê que cada partido pode registrar até cento e cinquenta por cento do número de lugares para as Casas Legislativas. No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados

final2.indd 113 4/5/2016 10:04:11 PM

candidatos até o dobro do número de lugares a preencher (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 10, §§ 1º e 2º).

A redução da circunscrição eleitoral formada pelos distritos, fazendo diminuir o universo de eleitores a serem alcançados pela campanha eleitoral de cada candidato, bem assim a diminuição da quantidade total de candidatos, certamente conduzirão a uma redução nos gastos de campanha.

c) Tendência à diminuição do número de partidos

Indica-se frequentemente como vantagem decorrente da adoção do sistema do voto distrital a diminuição dos partidos políticos com representação parlamentar. Isso porque, enquanto o sistema proporcional garante o acesso às vagas do Parlamento a vários partidos, observando-se a proporção de votos obtidos, o sistema majoritário (prevalecente no modelo de voto distrital) permite o assento na Casa Legislativa somente ao partido que obteve mais voto. Obviamente, os partidos minoritários ou menos votados poderão também eleger parlamentares no sistema distrital, bastando para isso que, mesmo obtendo votação geral (em todo Estado) menor, consigam a vitória em determinados distritos.

Nesse sentido, o voto distrital pode proporcionar maior governabilidade, na medida em que facilita as negociações para a formação de uma maioria parlamentar, graças à redução da quantidade de partidos nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional. Todavia, convém lembrar que o pluralismo político constitui um dos fundamentos do Estado brasileiro (Constituição Federal, art. 1º, V), e que o pluripartidarismo político é princípio do sistema político-constitucional da República Federativa brasileira (Constituição Federal, art. 17), o que aponta para a necessidade de uma ponderação quanto à obtenção dessa vantagem obtida com o voto distrital.

A redução do número de partidos pode funcionar para depurar o quadro político de legendas afastadas de representatividade popular, mas não pode ser um fim em si mesmo, como afirma João Fernando Lopes de Carvalho (2007, p. 104-105):

> A redução do número de partidos políticos pode funcionar, sim, para purgar o quadro político de legendas afastadas de verdadeira representatividade ideológica e popular. Mas não pode ser um fim em si mesma, pois, como já deixou claro o texto da Constituição, a democracia no Brasil deve se realizar e se conduzir através da pluralidade política e do pluripartidarismo. E tais características não podem ser expurgadas do quadro político, apenas em favor da obtenção de maior estabilidade política para os governantes, pois assim se estaria conspirando contra a manutenção de um dos mais fundamentais traços do regime verdadeiramente democrático, que é o respeito ao pluralismo e às minorias.

final2.indd 114 4/5/2016 10:04:11 PM

d) Garantia de representação para todas as regiões geográficas

Com a divisão dos Estados da Federação em distritos, todas as regiões geográficas serão representadas, o que não ocorre atualmente. Com o sistema proporcional não há garantias de que todas as regiões de um estado consigam eleger representantes na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa. Isso decorre da própria lógica do sistema proporcional, que privilegia a representação partidária e não a geográfica.

Assim, o lançamento de muitos candidatos de uma mesma região, ou a falta deles em uma disputa eleitoral, pode deixar aquele território sem representante no parlamento. No primeiro caso, os vários candidatos disputam os mesmos votos e nenhum deles acaba alcançando votação suficiente para garantir vaga pelo seu partido. Na segunda hipótese, os partidos ou coligações mais votados podem não ter incluídos candidatos daquela região.

No sistema de voto distrital a lógica é justamente que os partidos apresentem candidatos em todos os distritos, o que pode provocar um prejuízo na representação geral dos partidos.

Dividindo-se os Estados da Federação em distritos eleitorais, é certo que todos os distritos elegerão parlamentares, e assim a representação política será distribuída por todas as áreas de território. Esta vantagem possui relação direta com a proximidade entre os eleitores e eleitos (CARVALHO, 2007, p. 105).

8. DESVANTAGENS DO SISTEMA DO VOTO DISTRITAL

Quanto às desvantagens do sistema de voto distrital, João Fernando Lopes de Carvalho (2007, p. 106-107) elenca os seguintes inconvenientes do modelo: a) distorção na distribuição de vagas entre os partidos; b) foco nas questões de interesse local; e c) definição do tamanho dos distritos.

a) A distorção na distribuição de vagas entre os partidos

O sistema de voto proporcional em lista aberta visa a garantir a escolha de representantes dividindo-se as vagas em disputa de acordo com os votos obtidos pelo partido político nas eleições. Assim, caso o partido obtenha 15% dos votos do colégio eleitoral, garantirá também 15% das vagas do parlamento em disputa. Por outro lado, no sistema distrital, somente os partidos vencedores garantem vaga no parlamento, ficando os demais partidos sem representantes.

Assim, a distribuição de vagas entre os partidos vencedores não se dará, necessariamente, conforme a votação total recebida, mas sim de acordo com o desempenho obtido em cada distrito. Ou seja: mesmo que um partido obtenha votação expressiva, chegando mesmo a ser o segundo mais votado no Estado, e não tenha sido o primeiro em nenhum distrito, não elegerá nenhum parlamentar.

final2.indd 115 4/5/2016 10:04:11 PM

b) Foco nas questões de interesse local

No sistema distrital, a disputa eleitoral e os projetos dos partidos tendem a focalizar as questões de interesse local, em prejuízo de temas de maior abrangência e de repercussão nacional. Assim, as questões de fundo ideológico, bem como as posições sobre as políticas de Estado (política de rendas, fiscal, monetária, taxa de juros, entre outras) estariam em segundo plano, em face das preocupações sobre o funcionamento da escola e do posto de saúde, a construção da estrada, a geração de empregos na região, o êxito da atividade econômica local, etc.

Há quem diga que a implantação do voto distrital acabaria por produzir verdadeiros "vereadores federais", sem o devido preparo para cuidar de questões de interesse nacional (CARVALHO, 2007, p. 109).

c) Definição quanto ao tamanho dos distritos.

Além das desvantagens conceituais, o sistema de voto distrital apresenta ainda de uma dificuldade de ordem prática: qual deve ser o tamanho de um distrito? Essa questão torna-se ainda mais relevante quando confrontada com o melindroso tema da desproporcionalidade na representação das unidades da Federação na Câmara dos Deputados. Como se sabe, o § 1º do art. 45 da Constituição Federal estabelece a proporcionalidade na representação dos Estados na Câmara Federal nos seguintes termos:

> § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Assim, em face do desequilíbrio na atual forma de representação política, uma vez que Deputados Federais de alguns Estados representam mais habitantes do que parlamentares de outros Estado, como seria implantado o sistema de voto distrital?

A primeira alternativa seria dividir os Estados em distritos mantendo-se o atual número de deputados federais. Considerando a hipótese de distritos uninominais (quando se elege somente um representante político), haveria em cada Estado tantos distritos quantas fossem as atuais vagas para a Câmara Federal. Assim, bastaria dividir a quantidade de vagas de cada Estado da Federação pelo respectivo número de eleitores. Nesse caso teríamos distritos de diversos tamanhos espalhados pelo país, evidenciando ainda mais a desproporção entre as representações dos Estados, porquanto no Acre, por exemplo, os candidatos disputariam distritos com aproximadamente 62 mil eleitores (500 mil eleitores dividido por 8 vagas na Câmara Federal), enquanto que em São Paulo os candidatos

final2.indd 116 4/5/2016 10:04:11 PM

disputariam distritos com aproximadamente 446 mil eleitores (31,2 milhões de eleitores dividido por 70 vagas).

Outra possibilidade seria a criação de distritos com o mesmo número de habitantes, 200 mil, por exemplo, independentemente do Estado ou da quantidade de vagas atualmente previstas. Cada unidade da federação teria direito a eleger um deputado federal por cada distrito eleitoral de 200 mil habitantes. Dessa forma restaria observada, efetivamente, a regra constitucional da observância de proporcionalidade na representação parlamentar conforme a população de cada Estado.

Outro problema relacionado com o tamanho do distrito diz respeito à diversidade de órgãos parlamentares na organização política brasileira, cada um deles com uma quantidade diferente de cadeiras a serem preenchidas: Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores. Assim, seria necessária a criação de pelos menos três tipos de distritos: um para a formação do colégio eleitoral de deputados federais, outro para a eleição deputados estaduais e outro para a eleição de vereadores, o que exigiria ainda que as eleições ocorressem em datas distintas, de modo a evitar a sobreposição das circunscrições eleitorais, uma vez que cada cargo exigiria um distrito de abrangência diferente.

Como se vê, a definição da quantidade e do tamanho dos distritos será um grande desafio na implantação do sistema de voto distrital.

9. O SISTEMA ELEITORAL MISTO

Pode-se falar ainda em sistema eleitoral misto, que nada mais é do que um modelo em que parte dos deputados é eleita pelo voto proporcional e parte pelo voto majoritário. Com isso, busca-se mitigar as desvantagens dos dois sistemas.

Há mais de um tipo de sistema eleitoral misto. Um exemplo bastante conhecido desse sistema eleitoral é o modelo criado na Alemanha após a Segunda Guerra Mundial. No sistema alemão, o eleitor vota duas vezes: uma vez no candidato de seu distrito e outra na lista fechada oferecida pelos partidos políticos. Após a eleição dos representantes distritais, são empossados os candidatos da lista partidária, até que cada partido tenha representação global proporcional à fração dos votos que obteve com as listas partidárias. Assim, é possível que o número total de parlamentares seja diferente a cada eleição. Um partido que não elegeu nenhum candidato nos distritos, mas recebeu, por exemplo, 30% (trinta por cento) dos votos na lista fechada, comporá 30% do parlamento, preenchendo, assim, sua cota com os candidatos da lista, uma vez que não elegeu nenhum representante distrital. Vê-se que nesse sistema o critério que prepondera é o proporcional.

Outro modelo que combina o sistema majoritário com o proporcional é o mexicano. Para a eleição dos integrantes da Câmara dos Deputados do México, existem dois tipos de unidades eleitorais: o distrito uninominal e a circunscrição

final2.indd 117 4/5/2016 10:04:11 PM

plurinominal. No primeiro caso, o país é dividido em trezentos distritos distribuídos pelos 31 Estados e Distrito Federal, atentando-se para o fato de que nenhuma unidade federativa pode ter representação menor do que dois deputados. A segunda unidade eleitoral é a circunscrição plurinominal, em número de 5 (cinco) para todo país, que constitui a base para a eleição de 200 (duzentos) deputados, segundo o sistema proporcional. Assim, a Câmara dos Deputados do México possui 500 (quinhentos) deputados no total, 300 (trezentos) eleitos pelo sistema majoritário dos distritos e 200 eleitos pelo sistema proporcional. Diferentemente do sistema alemão, o mexicano apresenta um predomínio do sistema majoritário (SILVA, 1999, p. 378). Esse modelo desfavorece os partidos menores.

Por meio da Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982 (BRASIL, 1982) tentou-se implantar no Brasil um sistema distrital misto, majoritário e proporcional, que seria regulamentado por lei apresentada ao Congresso Nacional, contudo, o projeto de lei nunca foi votado.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o século XIX a democracia representativa e os sistemas eleitorais têm sido vistos como instituições políticas revolucionárias, o que transformou a democracia direta num arranjo obsoleto, considerado próprio de um período histórico, incapaz de se adaptar às atuais demandas e a complexidade dos Estados modernos. Todavia, a democracia representativa trouxe seus próprios problemas, contradições e limites. Para alguns, suas contradições são tantas, seu distanciamento do povo é tão grande que é possível questionar "se o novo sistema poderia ser chamado pelo nome venerável de democracia" (DAHL, 2012, p. 45). Nesse contexto, rediscute-se, atualmente, o regime democrático representativo e os sistemas eleitorais, na busca por um modelo que possa trazer credibilidade aos partidos, aos políticos e ao próprio regime democrático.

Há tempos Paulo Bonavides (2001) tem sido o profeta a denunciar a superação da democracia representativa. Tal modelo, a seu ver, representa uma ruptura entre o Estado e a sociedade, entre o cidadão e seu representante, entre os governantes e os governados. Nesse sentido, o distanciamento do povo em relação às decisões políticas, a corrupção, o financiamento empresarial de campanhas, a propaganda eleitoral enganosa, as promessas eleitoreiras e o abuso do poder econômico têm se manifestado como sintomas dessa ruptura.

O centro de gravidade da democracia participativa, "sua mola chave, em todas as ocasiões decisivas, é a vontade popular, é o povo soberano" (BONAVIDES 2001, p.60). Trata-se de uma democracia na qual o essencial é que o povo disponha dos instrumentos de controle de sua participação política, sem o que tal democracia será tão ilusória como o são as democracias representativas dos

final2.indd 118 4/5/2016 10:04:11 PM

países subdesenvolvidos, "biombo atrás do qual se ocultam as mais opressivas ditaduras sociais de confisco da liberdade humana" (BONAVIDES, 2002, p. 27).

Portanto, é fundamental que os debates realizados atualmente no parlamento brasileiro sobre a reforma política e, especificamente, sobre os sistemas eleitorais (PEC nº 352/2013), ganhem as ruas; bem assim que a pressa de última hora ceda lugar ao aprofundamento dessas questões. A propósito, o Deputado Federal Chico Alencar (2015) tem afirmado que "Na política brasileira, o que já está ruim pode piorar. Não se trata de amargo pessimismo: é realismo frente à conjuntura — e de quem teima na esperança, diga-se". Afirma ainda o nobre Deputado que, "ao que tudo indica, teremos deliberações do Congresso Nacional [...] sem uma interferência popular que possa reduzir a influência dos controladores dos mandatos: as grandes corporações econômicas. Essa tem sido a regra em nossa democracia de baixa intensidade" (ALENCAR, 2015).

Assim, a dita "reforma" poderá se tornar apenas a constitucionalização e o reforço de um sistema político que beneficia apenas os seus autores — os políticos, que, por enquanto, estão se valendo da "presença ausente do povo".

11. REFERÊNCIAS

ALENCAR, Chico. *Reforma política proposta pela PEC 352 mantém 'status quo' de donos do poder*. <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2015/05/reforma-politica-proposta-pela-pec-352-mantem-status-quo-de-donos-do-poder-8615.html>. Acesso em 31 maio 2015.

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 1. ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma NovaHermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Os poderes desarmados*: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: Figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 4 de outubro de 1988*. Brasília: Asssembeia Nacioanl Constituinte, 1988.

_____. *Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982*. Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 1982.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997.

_____. *Projeto de Emenda à Constituição nº 353/2013. Câmara dos Deputados*. Altera os arts. 14, 17, 27, 29, 45 e 121 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo, modificar o sistema eleitoral e de coligações, dispor sobre o financiamento

final2.indd 119 4/5/2016 10:04:12 PM

de campanhas eleitorais, estabelecer cláusulas de desempenho para candidatos e partidos, prazo mínimo de filiação partidária e critérios para o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, determinar a coincidência das eleições e a proibição da reeleição para cargos do Poder Executivo, regular as competências da Justiça Eleitoral e submeter a referendo as alterações relativas ao sistema eleitoral. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023> Acesso em 19 maio 2015.

_____. *Projeto de Emenda à Constituição nº 43/2011*. Câmara dos Deputados. Altera o artigo 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral proporcional de listas preordenadas nas eleições para a Câmara dos Deputados. http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100327. Acesso em 19 maio 2015.

_____. *Projeto de Lei do Senado nº 268/2011. Senado Federal.* Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e dá outras providências. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=89817&tp=1>. Acessado em 12 jan. 2014.

CARVALHO, João Fernando Lopes de. Voto distrital. *In:* ROLLO, Alberto (Org.) *Reforma Política: Uma visão prática*. São Paulo: Iglu Editora, 2007, Cap. IV, 95-126.

DAHL, Robert A. *A Democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Forense, 2012.

LEFORT, Claude. *Pensando o político*. Ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964. Coleção Clássicos da Democracia.

REALE, Miguel. Parlamentarismo brasileiro. 2ª ed, São Paulo: Saraiva, 1962.

ROLLO, Alberto. *Reforma Política — uma visão prática* (Org.). São Paulo: Iglu Editora, 2007.

ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. As eleições proporcionais — voto em lista aberta e voto em lista fechada. *In:* ROLLO, Alberto (Org.) *Reforma Política*: Uma visão prática. São Paulo: Iglu Editora, 2007, Cap. III, 71-93.

final2.indd 120 4/5/2016 10:04:12 PM

Capítulo X
O sistema proporcional de lista aberta

Bruno Souza da Silva[1]
Eduardo Seino[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. A questão do sistema eleitoral — 3. Como funciona e quais as principais críticas ao sistema proporcional brasileiro? — 4. Qual reforma política foi discutida sobre o sistema proporcional brasileiro? — 5. Quais as opiniões dos analistas sobre as propostas de mudança do sistema proporcional? — 6. Considerações finais — 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desse artigo é mapear a recente discussão sobre a reforma política no que diz respeito ao sistema proporcional de lista aberta. Para isso, reconstruímos os principais pontos desse tema e efetuamos um balanço com opiniões de analistas políticos que veicularam suas impressões em tempo real por meio de suas redes sociais e/ou em artigos e entrevistas realizadas, inclusive à mídia. O esforço da análise está também em tratá-lo por meio de uma linguagem próxima a um público mais amplo, esclarecendo os aspectos principais de um assunto tão controverso e que tem causado diversas dúvidas aos cidadãos.

Além disso, traçamos algumas breves considerações sobre o balanço realizado, argumentando que a efetivação de uma reforma política, no que diz respeito às mudanças substantivas no sistema eleitoral, está distante de se efetivar. Isso decorre, em parte, da falta de consenso entre os atores políticos em posição decisória sobre quais seriam as alterações ideais a serem realizadas. Estas, também, acabam sendo retardadas por conta destes mesmos atores não terem clareza dos impactos que elas podem produzir em suas futuras campanhas, gerando muitas incertezas sobre o jogo político. Enfim, a reforma política acaba mobilizando a opinião pública, sociedade civil, cidadãos e os representantes, mas acaba sendo conduzida muito mais por uma sensação de que o estado das coisas precisa ser modificado do que por convicção do que deve ser mudado de fato.

1 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNICAMP. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo da UNESP. E-mail: b.silvaunicamp@gmail.com.
2 Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da USP. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo da UNESP. E-mail: eduardoseino@yahoo.com.br.

final2.indd 121 4/5/2016 10:04:12 PM

2. A QUESTÃO DO SISTEMA ELEITORAL

Para muitas pessoas, quando se fala em democracia, uma das primeiras imagens que vêm à cabeça é a das eleições. De fato, eleições são eventos políticos imprescindíveis em regimes democráticos, tendo em vista que elas permitem a alternância de representantes políticos na ocupação temporária de cargos públicos eletivos. Em outros termos, por meio das eleições é possível: a) punir os maus políticos/partidos, quando o eleitor decide não votar em algum candidato cujo trabalho avaliou como negativo ou inadequado; b) premiar os bons políticos/partidos, ao votar novamente em algum candidato cujo trabalho tenha sido avaliado como positivo; c) oferecer uma chance a um novo político, caso se trate de alguém que ainda não tenha vencido um pleito.

Contudo, todas as eleições podem ocorrer normalmente devido a um conjunto definido de regras que organizam e definem as condições tanto para os eleitores participarem, quanto para aqueles que desejarem nelas concorrer. Sendo assim, regras de votação e de contabilização dos votos compreendem o que chamamos de sistema eleitoral[3]. No caso brasileiro, há dois sistemas eleitorais diferentes que operam simultaneamente e, dependendo do cargo que estamos escolhendo, isso implica em direcionamentos distintos do voto dado pelo eleitor.

Estas possibilidades de direcionamento do voto dependem da maneira como ele é contabilizado no sistema eleitoral. Por um lado, no **sistema majoritário**, o voto de um eleitor dado a um candidato específico a prefeito de uma cidade pequena é contabilizado no agregado final de todos os votos válidos. Logo, o candidato que receber mais votos vence o pleito, independente do partido político ou da coligação que o apoia. Por outro lado, no **sistema proporcional**, o voto dado a um vereador nessa mesma cidade não é contabilizado da mesma maneira. Sua contagem é feita de acordo com o desempenho do partido ou coligação na qual o candidato está inserido, sendo que os candidatos vencedores dependem uns dos votos dos outros para o desempenho global do partido ou coligação e, ao mesmo tempo, competem entre si na disputa das primeiras posições da lista na qual estão inscritos para as eleições. Portanto, é uma disputa que envolve, simultaneamente, **cooperação** entre os membros de um mesmo partido ou coligação para conseguirem a maior quantidade possível de votos a fim de que obtenham mais cadeiras; e, **competição** entre os correligionários, tendo em vista que o partido ou coligação comumente ganha apenas um pequeno percentual das cadeiras em disputa, sendo que,

3 Não entraremos aqui nas discussões conceituais sobre sistemas eleitorais. Apenas estabelecemos essa condição mínima de "regras de funcionamento" para o leitor ter clareza do que neste capítulo queremos chamar a atenção para os aspectos básicos da maneira como nosso sistema funciona atualmente e o que tem sido proposto para alterá-lo.

final2.indd 122 4/5/2016 10:04:12 PM

para ficar com uma dessas cadeiras, cada candidato precisa ter um bom desempenho nas urnas com o intuito de alcançar as primeiras posições da sua lista.

Complicado? Vamos demonstrar que não. Porém, não basta apenas o eleitor ter clareza das características do sistema ou saber se ele é majoritário ou proporcional para conseguir avaliar o que poderia ser melhorado nas regras eleitorais. É preciso compreender alguns pontos de discussão, principalmente no que se refere ao tipo de lista adotada nas eleições proporcionais brasileiras, a **lista aberta,** e o porquê ela tende sempre a ser um tema polêmico nos debates sobre Reforma Política.

Para isso, primeiramente distinguiremos o funcionamento dos nossos sistemas eleitorais; na seqüência, mostraremos algumas críticas feitas por analistas ao sistema proporcional de lista aberta em meio ao contexto de discussão da Reforma Política recentemente conduzida pela Câmara dos Deputados; e, no final desta seção, problematizaremos as propostas de alteração do sistema proporcional votadas pelos deputados federais recentemente, a saber: o "**distritão**", o **distrital misto** e a **lista fechada**, realizando isso à luz de alguns comentários de especialistas nas redes sociais e em artigos e entrevistas realizadas à mídia.

3. COMO FUNCIONA E QUAIS AS PRINCIPAIS CRÍTICAS AO SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO?

Os sistemas eleitorais são distintos porque foram concebidos para suprirem a necessidade de representação dos cidadãos de uma determinada sociedade na estrutura do poder político (em um Estado). Contudo, diferenciam-se porque atentam para diferentes princípios representativos (NOHLEN, 2007). Um sistema majoritário, por exemplo, possui um princípio de representação de maiorias. Nesse sentido, são concebidos para que a vontade da maior parte dos eleitores que votaram em um pleito seja representada no sistema político, servindo para eleger um candidato sob uma lógica na qual o vencedor "leva tudo"[4].

Diferentemente, nos sistemas proporcionais, o princípio de representação procura tornar presente no legislativo as demandas de diferentes grupos eleitorais, os quais podem ser: geograficamente determinados; formados por composições sociais específicas (segmentos profissionais, movimento negro, grupos religiosos, movimento de mulheres, movimentos LGBTs); ou, ainda, por determinações ideológicas. Em outros termos, esse princípio diz respeito à **representação de minorias**, sendo

4 Essa noção de "princípios representativos" nos ajuda a desvincularmos a ideia de que, ao falarmos em sistema majoritário, estamos ligando-o à disputa de cargos do Executivo. Nos EUA, por exemplo, os deputados (membros do poder Legislativo) são eleitos por meio de um sistema distrital no qual o deputado mais votado em sua circunscrição eleitoral (seu distrito) é o vencedor. Ou seja, vigora um princípio majoritário nessas eleições.

final2.indd 123 4/5/2016 10:04:12 PM

que as regras do sistema devem garantir a proporção mais fiel entre porções de votos dadas a um partido e representação deste partido nas casas legislativas.

No caso brasileiro, temos regras eleitorais que dizem respeito à representação majoritária e à representação proporcional. Por um lado, os cargos de presidente da República, governadores e prefeitos são eleitos pelo **sistema majoritário**, sendo todos eles pertencentes ao poder Executivo. Por outro lado, os cargos de deputados federais, deputados estaduais/distritais e vereadores são eleitos pelo **sistema proporcional**, sendo todos eles pertencentes ao poder Legislativo. Dentre os membros deste poder, a exceção são os senadores, porque são eleitos pelo sistema majoritário. Por sinal, há uma subdivisão do sistema majoritário no que diz respeito ao tipo de maioria necessária para se eleger os candidatos: maioria simples e maioria absoluta.

A **maioria simples** (ou relativa) é a regra aplicada nas eleições de prefeitos em cidades com menos de 200 mil eleitores e dos senadores, independente do estado. Nesse caso, basta que o primeiro colocado obtenha mais votos do que o segundo para ser eleito.[5] Já a **maioria absoluta,** aplica-se aos cargos de presidente da República, governadores e prefeitos em cidades com mais de 200 mil eleitores. Nas eleições de qualquer um destes cargos, o primeiro colocado precisa atingir, no mínimo, 50% dos votos válidos mais 1. Caso isso não ocorra no primeiro turno das eleições, os dois candidatos que obtiverem a maior quantidade de votos são convocados para o segundo turno, a fim de que um deles atinja o percentual estabelecido pela regra.

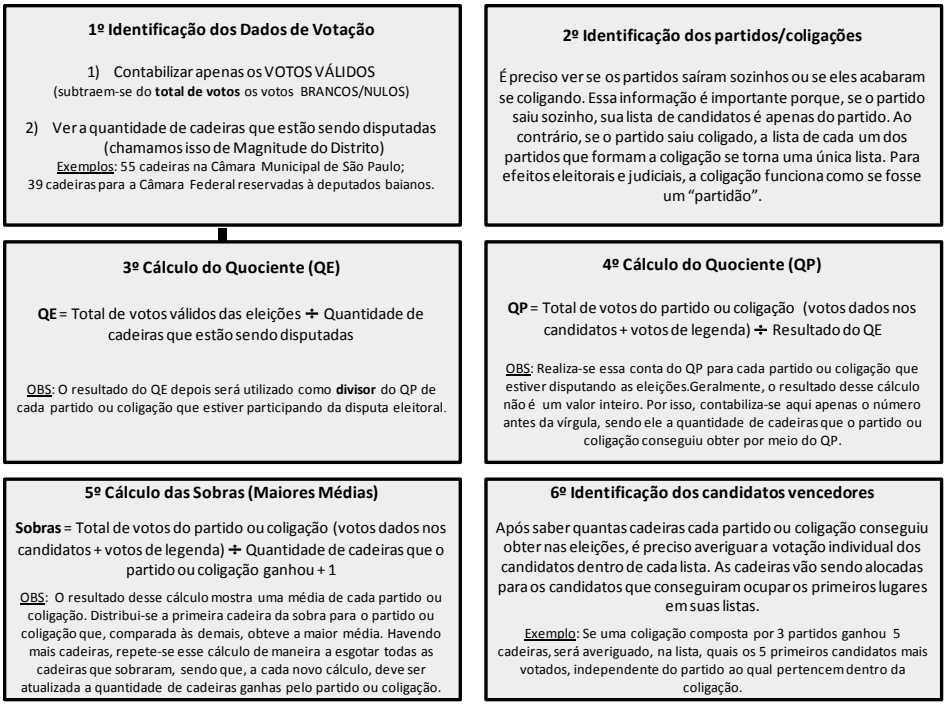
No caso do sistema proporcional, a regra é única para todos os cargos que são eleitos por meio dele. Sua característica principal é que os votos válidos são contabilizados para o partido ou coligação que participa da disputa. Após verificar a votação do partido ou coligação, devem ser calculados: 1º) o **Quociente Eleitoral (QE),** que é a quantidade mínima de votos para que o partido ou coligação não fique de fora da disputa pelas cadeiras (ou seja, o partido ou coligação que não conseguir atingir o valor do QE está automaticamente fora da disputa pelas cadeiras); 2º) o **Quociente Partidário (QP)**, um valor que mostra quantas cadeiras cada partido ou coligação conseguiu ganhar num primeiro momento; 3º) as **Sobras**, cálculo para alocar as cadeiras que sobraram após já terem sido feitas todas as distribuições possíveis pelo QP. Depois de feitos estes cálculos, podemos identificar quem são os candidatos vencedores das eleições a partir da votação individual de cada um deles dentro de suas listas. Desse modo, é possível

5 No caso das eleições de senadores, quando elas renovam dois terços dos membros do Senado, os dois primeiros colocados em cada estado são eleitos. Exemplo: nas eleições de 2010 renovamos no Brasil 2/3 dos senadores. Em São Paulo, tivemos 12 candidatos. Os dois primeiros:o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) com 11 milhões de votos, e a senadora Marta Suplicy (à época pertencente ao PT), com mais de 8 milhões de votos.

final2.indd 124 4/5/2016 10:04:12 PM

visualizar os candidatos que conseguiram alcançar as primeiras posições e, portanto, ganharam uma das cadeiras conquistadas pelo seu partido ou coligação. Para simplificar a compreensão sobre o funcionamento do sistema proporcional, a Figura 1 apresenta um resumo dele.

Figura 1 — Passo a passo do funcionamento do sistema proporcional brasileiro6



Fonte: Produzido pelos autores

Agora que conseguimos estabelecer uma compreensão mínima sobre o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta, é possível elencarmos suas principais críticas. No geral, elas são endereçadas, conforme argumenta Nicolau (2015b), à representação proporcional como um todo e/ou ao modelo de lista aberta, em específico.

No que diz respeito às críticas à representação proporcional, ela é motivada pela dificuldade dos eleitores em compreenderem o funcionamento do sistema, principalmente no que diz respeito ao direcionamento do voto ao partido ou coligação para o cálculo do QP. Isso porque somente após a identificação do desempenho

6 Para maiores detalhamentos sobre o funcionamento do sistema proporcional de lista aberta ver Nicolau (2015a).

final2.indd 125 4/5/2016 10:04:13 PM

dos partidos ou coligações é que se considera a votação nominal dos candidatos. Em geral, o eleitor tem a visão de que os candidatos mais votados, automaticamente, serão os vencedores, o que é um erro. Além disso, critica-se também a desproporcionalidade na quantidade de cadeiras que são reservadas a cada estado na Câmara dos Deputados, uma vez que tais cadeiras são calculadas com base no número de habitantes do estado. Argumenta-se que, alguns estados, são sobrerrepresentados (como é o caso de Roraima, Amapá e Acre), enquanto outros são sub-representados (principalmente São Paulo). Assim, ocorre uma distorção em relação à máxima: "um eleitor, um voto" [7].

Já as críticas ao modelo de lista aberta são variadas, sendo que o modelo é apontado como um dos grandes vilões do sistema político brasileiro por conta de vários outros fatores estarem a ele associados, como[8]:

> a) os problemas do financiamento de campanhas. Os candidatos buscam, individualmente, os melhores financiadores para conseguirem ampliar ao máximo sua propaganda eleitoral e a chance de se elegerem. Isso ocorre devido à competição intralista que o sistema proporcional de lista aberta incentiva;
>
> b) a falta de democracia interna nos partidos na escolha dos nomes que ocupam estas listas. Esse ponto é problemático devido ao grande poder dos dirigentes partidários em escolher e direcionar recursos aos candidatos de acordo com as suas preferências;
>
> c) a fragilidade dos partidos na arena eleitoral. Isso decorre, principalmente, das disputas intralistas, por conta da competição no sistema proporcional de lista aberta privilegiar mais a disputa individual e, consequentemente, relativizar a capacidade do partido em se apresentar para a sociedade com um projeto político coeso através dos seus candidatos ao legislativo;
>
> d) a fragmentação partidária. Ela se origina, em parte, da ausência de cláusulas de barreira capazes de dificultar o acesso às cadeiras de partidos pouco representativos e, também, por conta das coligações. Estas beneficiam, por um lado, as pequenas siglas, ao possibilitarem que candidatos de destaque aumentem suas chances de obtenção de uma cadeira (sendo que, sozinhos, jamais conseguiriam ganhar) e, por outro lado, auxiliam os grandes partidos nos casos em que os pequenos conseguem atingir determinadas localidades ou setores sociais, ampliando a votação global da coligação e fazendo com que a quantidade de cadeiras obtidas possa ser maior;
>
> e) a personalização das eleições e a dificuldade dos candidatos, uma vez eleitos, cumprirem diretamente com o que prometeram ao

7 Nicolau (2015a) mostra quantas cadeiras cada estado deveria possuir na Câmara dos Deputados se essa máxima fosse respeitada.

8 Este conjunto de críticas é aprofundado por Nicolau (2015b), Couto (2015) e Reis (2015).

final2.indd 126 4/5/2016 10:04:13 PM

> longo de suas campanhas aos seus eleitores. É preciso considerar que, principalmente os deputados, são forçados a atuar na arena legislativa com vistas a cooperar com os posicionamentos de seus dirigentes de bancadas e lideranças (independente se serão governistas ou oposicionistas), levando-se em conta que as estruturas de decisão legislativa são centralizadoras, e, portanto, dificultam as atuações dos políticos no sentido de atenderem aos compromissos firmados nas campanhas com suas bases eleitorais;
>
> f) os "puxadores de voto", candidatos que geralmente são figuras amplamente conhecidas que servem para impulsionar a votação global do partido ou coligação. Na maioria das vezes tratam-se do que costumamos chamar de *outsiders* da política. São convidados por dirigentes partidários para serem lançados nas listas com o objetivo de potencializar a votação do partido, beneficiando candidatos com votações intermediárias na lista.

Em contraposição a essas críticas, os argumentos positivos ao modelo de lista aberta dizem respeito à ampla possibilidade de escolha do eleitor, devido ao fato dele poder optar em votar em um candidato de sua preferência, o que não ocorre no modelo de lista fechada[9]. Há também a defesa de que a lista aberta possibilitou o acesso de novas forças políticas (preferências eleitorais) ao parlamento, como o próprio PT em décadas passadas, o PSOL, e, mais recentemente, lideranças pentecostais e novos partidos de direita, o que teria sido mais difícil em outros modelos de lista.

Porém, estes argumentos também não são consensuais. Embora os eleitores possam escolher livremente seus candidatos, eles o fazem de acordo com os nomes que, previamente, foram escolhidos nas convenções partidárias para disputarem as eleições. Nesse sentido, há partidos que são mais flexíveis à disputa interna para a indicação de nomes que compõem a lista e, outros, mais restritivos, centralizando essa decisão nas lideranças, as quais indicam de maneira estratégica os nomes de seus escolhidos. Sabemos também que nem todos os candidatos estão em "iguais condições" de vencerem as eleições, isso porque sempre haverá aqueles que conseguem melhores oportunidades de financiamento, possuem maior facilidade em expandir sua propaganda eleitoral ou gozam de apoio interno no partido.

Diante desta diversidade de problemas associados à lista aberta é possível compreender o porquê ela sempre se torna alvo de debate nas discussões sobre reforma política. Ela pode facilitar ou dificultar as possibilidades de acesso ao

9 O modelo de lista fechada é o mais comum entre os países que adotam sistemas de representação proporcional mundo a fora. Na lista fechada os partidos apresentam os nomes de seus candidatos em uma ordenação estabelecida previamente, ou seja, antes das eleições. O eleitor vota no partido que julga representá-lo e não em um nome de candidato em específico. As cadeiras obtidas pelo partido são distribuídas de acordo com a posição que os candidatos já ocupam na lista.

final2.indd 127 4/5/2016 10:04:13 PM

sistema representativo dependendo das condições dos candidatos, assim como pode facilitar ou dificultar as estratégias dos atores políticos em se manterem nas casas legislativas.

Na próxima subseção abordaremos algumas das propostas que foram votadas neste ano na Câmara dos Deputados sobre esse tema. Uma delas indicou a alteração do modelo de lista (adoção da lista fechada). Outras duas, o princípio de representação para variantes do majoritário ("distritão" e o distrital misto).

4. QUAL REFORMA POLÍTICA FOI DISCUTIDA SOBRE O SISTEMA PROPORCIONAL BRASILEIRO?

As discussões sobre a necessidade de mudanças no sistema proporcional de lista aberta parecem uma constante no debate sobre reforma política. Conforme mostra Reis (2015), uma Comissão Especial instaurada na Câmara Federal em 2003 tinha como pauta analisar a possibilidade de alterações no sistema de lista, no financiamento de campanhas, nas coligações partidárias, na propaganda eleitoral, dentre outros temas correlatos. O resultado dos trabalhos da Comissão culminou na apresentação do Projeto de Lei (PL) 2.769/2003[10], sendo que sua votação no Plenário da Casa ocorreu em 2007, situação na qual o PL acabou perdendo apoio dentre os parlamentares e foi declarado prejudicado.

Passados alguns anos, o atual presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), instaurou uma nova Comissão Especial de Reforma Política. O relator da Comissão, deputado Marcelo Castro (PMDB-PI), apresentou no dia 12 de maio uma proposta alternativa ao que já estava sendo tramitado e analisado na Câmara, principalmente nos Projetos de Emenda Constitucional (PECs) 182/07; 344/13 e 352/13. Na votação final da Comissão, as opções mais defendidas foram a do SNTV (*Single Non-Transferable Vote*), o Voto Único Intransferível, popularizado como "distritão" e do sistema distrital misto. A opção pela incorporação do "distritão" ao relatório da Comissão foi a vencedora (18 votos favoráveis e 14 contra).

A fim de que não fiquem dúvidas, vamos entender estes dois sistemas. O primeiro deles, o "distritão", consiste em definir o distrito eleitoral (ou seja, a área na qual os candidatos podem buscar votos), como sendo a área do estado no qual se candidatam. Isso não seria diferente do que ocorre hoje no modelo de lista aberta, tendo em vista que cada candidato pode fazer campanha onde quiser no território do estado no qual está competindo. A diferença, no entanto, diz respeito ao direcionamento dos votos. No "distritão", os candidatos que forem mais

10 Para maiores detalhes sobre o conteúdo do projeto e seu trâmite legislativo ver: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=147024>. Acesso em: 11 de setembro de 2015.

final2.indd 128 4/5/2016 10:04:13 PM

votados são os que ficam com as cadeiras em disputa. Por exemplo, no caso de São Paulo, atualmente elegem-se 70 deputados federais. Logo, os 70 candidatos mais votados são os eleitos.

Já o sistema distrital misto é um pouco mais complexo, porque pretende assegurar tanto o princípio de representação majoritária quanto o proporcional. De acordo com a proposta encaminhada ao Plenário da Câmara, estabelecia-se que metade dos deputados de um estado seria eleita por meio do voto majoritário e a outra metade por meio do voto proporcional. Vamos exemplificar: no caso de São Paulo, das 70 vagas para deputado federal, 35 delas seriam conquistadas por deputados que fossem os mais votados em seus distritos. Para isso, o estado seria "dividido" eleitoralmente em 35 partes. As outras 35 cadeiras seriam distribuídas de acordo com a votação da legenda partidária. Estes votos de legenda seriam contabilizados em todo o estado para, a partir deles, ser calculado o Quociente Eleitoral e se iniciar a distribuição das cadeiras entre os partidos de acordo com o seu desempenho eleitoral. Na prática, o voto é contabilizado duas vezes, uma no candidato de seu distrito e, outra, no partido de sua preferência[11].

Feita esta distinção é possível avançarmos na caracterização das votações da Reforma Política do sistema proporcional. Foram colocadas em votação no Plenário na Câmara dos Deputados três solicitações de alteração: 1) a substituição do atual modelo de lista aberta para o de lista fechada, apoiada por parlamentares do PT; 2) A adoção de um sistema distrital misto, apoiada por parlamentares do PSDB; 3) A adoção do "distritão", proposta apoiada pela Comissão da Reforma Política em seu parecer final e pelo PMDB através do apoio político do presidente da Câmara e do vice-presidente da República, Michel Temer. A votação das propostas ocorreu em 26 de maio, tendo como marca a indefinição dos apoios, o que acabou levando todas elas a serem rejeitadas em Plenário[12].

5. QUAIS AS OPINIÕES DOS ANALISTAS SOBRE AS PROPOSTAS DE MUDANÇA DO SISTEMA PROPORCIONAL?

No que diz respeito à primeira proposta rejeitada, a da adoção da lista fechada, esta parece ter boa aceitação entre os analistas. Conforme argumentam os cientistas

11 Para maiores detalhes a respeito dos sistemas eleitorais utilizados mundo a fora ver o infográfico feito pelo jornal O Globo: <http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/mapa-dos-sistemas-eleitorais-no-mundo.html>. Acesso em: 14 de setembro de 2015. Ver também Nicolau (2004) e Shugart (2005).

12 A proposta de adoção da lista aberta ficou com um placar final de 402 votos contrários, 21 favoráveis e 2 abstenções. O distrital misto, 369 votos contrários, 99 favoráveis e 2 abstenções. E, por último, o "distritão", ficou com 267 votos contrário, 210 favoráveis e 2 abstenções também. Esta última proposta foi a que mais dividiu a opinião dos parlamentares e mobilizou a opinião pública. Mais informações, ver: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/camara-decide-manter-atual-sistema-de-votacao-para-deputado-e-vereador.html>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

final2.indd 129 4/5/2016 10:04:13 PM

políticos Nicolau (2015b), Reis (2015) e Couto (2015), a lista fechada, por si só, não eliminaria todos os problemas resultantes da lista aberta que mostramos na segunda seção, mas ela poderia minimizá-los. Vamos sintetizar parte dos argumentos apresentados por estes cientistas políticos sobre essa perspectiva.

Primeiramente, através da lista fechada, os partidos seriam constrangidos a se apresentarem para a sociedade de maneira mais coesa, compartilhando um projeto político comum. Isso ocorreria porque os candidatos não mais disputariam entre si pelas primeiras posições no resultado final do pleito. Antes, o único incentivo passaria a ser a colaboração entre os candidatos para conseguirem mais votos ao partido, uma vez que as suas posições na lista já estão pré-ordenadas, o que não ocorre na lista aberta.

Em segundo lugar, o sistema de lista fechada poderia gerar uma intensificação das disputas intrapartidárias. Ao invés de apoiarem de maneira oculta os seus candidatos prediletos na lista (como ocorre hoje na lista aberta) por meio do direcionamento de recursos partidários durante a campanha e compartilhamento de contatos que beneficiem a candidatura, os dirigentes e lideranças teriam que negociar nas convenções partidárias com os diferentes interesses e potenciais candidatos.

Em terceiro lugar, o financiamento das campanhas não seria mais individualizado nos candidatos, mas pulverizado na lista partidária, considerando que o partido procuraria desenvolver o potencial de cada candidato em conseguir mais votos em suas localidades, bases eleitorais ou grupos que o apóiem. Da mesma maneira, os financiadores de campanha poderiam se interessar mais em doar diretamente para o partido, desde que o(s) candidato(s) de sua preferência esteja bem posicionado(s) na lista do partido.

Em quarto lugar, a busca pela ocupação das primeiras posições na lista partidária poderia incentivar os candidatos a terem uma militância mais ativa dentro dos partidos. Isso valeria, inclusive, para os "caciques" políticos e candidatos tradicionais já desgastados diante do eleitorado, os quais tenderiam a não se insular em relação às bases do partido. Além disso, na lista fechada, se esses candidatos saem nas primeiras posições da lista, a tendência é que aumentem os custos eleitorais do partido, já que os eleitores poderiam ser desestimulados a votarem na sigla. No atual sistema, esse perfil de candidato se beneficia da falta de clareza do eleitor sobre o direcionamento do seu voto. Eles se beneficiam da votação global do partido para conseguirem, ao final, serem eleitos em colocações intermediárias.

No entanto, os analistas também ponderam sobre alguns efeitos negativos que a lista fechada poderia desencadear: 1) em países que possuem a lista fechada há muito tempo, ela tem levado a um distanciamento dos políticos em relação

final2.indd 130 4/5/2016 10:04:13 PM

aos eleitores, uma vez que incentiva os candidatos a atuarem mais intensamente dentro de seus partidos, costurando apoios políticos, ao invés de se aproximarem dos seus eleitores; 2) ela não elimina totalmente o personalismo das eleições, principalmente considerando que alguns partidos poderiam ficar dependentes de determinadas figuras políticas para "puxar votos" para a lista como um todo; 3) ela também, por si só, não garante procedimentos mais democráticos dentro dos partidos, considerando que os candidatos que possuírem financiadores definidos poderiam "barganhar" as principais posições na lista partidária.

Entretanto, a avaliação geral dos analistas considera os efeitos da lista fechada menos danosos ao sistema representativo se comparados aos da lista aberta, na medida em que poderiam ser mais controlados dentro das organizações partidárias.

Em relação à segunda proposta votada na Câmara, sobre o modelo distrital misto, os analistas consideraram-na secundária. Isso se justifica por conta da falta de clareza sobre as implicações que um sistema complexo deste tipo poderia trazer tanto para os eleitores quanto para o sistema representativo como um todo. O foco dos debates canalizou-se para a terceira proposta votada pelos deputados federais: o "distritão".

Os cientistas políticos apontaram para diversas deficiências do sistema (sem contar a sua pequena adesão em outros países), posicionando-se criticamente quanto ao que consideraram como efeitos danosos à representação e ao sistema político. Inclusive, por meio da realização de um abaixo-assinado pela internet, vários cientistas políticos se posicionaram contrários à adoção do "distritão", argumentando que ele incentivaria o personalismo político e tenderia a enfraquecer os partidos ainda mais[13]. O abaixo-assinado ganhou, também, o apoio da Associação Brasileira de Ciência Política, sendo lido no Plenário da Câmara[14]. Embora as críticas ao "distritão" tenham mobilizado os cientistas políticos, as razões da oposição a essa alteração no sistema eleitoral foram diversas.

Os cientistas políticos Jairo Nicolau (UFRJ) e Fernando Limongi (USP) foram convidados, pelo jornal Valor Econômico[15], para uma mesa de discussão com o presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), para tratar do "distritão" antes da sua votação no Plenário da Casa. Ao longo do debate, o deputado se posicionou de maneira favorável à adoção do "distritão" sob os seguintes argumentos: a)

13 O posicionamento contrário reverberou na mídia também: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cientistas-politicos-fazem-manifesto-contra-distritao,1693419>. Acesso em: 13 de setembro de 2015.

14 A íntegra do abaixo-assinado pode ser lida no seguinte link: <http://www.cienciapolitica.org.br/cientistas-politicos-e-sociologos-se-posicionam-contra-a-possibilidade-do-distritao/#.Vfd6ERFViko>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

15 O acesso à entrevista publicada pelo jornal é restrito a assinantes. É possível procurar na internet pelo título: "A política por trás da Reforma", 22 de maio de 2015.

final2.indd 131 4/5/2016 10:04:14 PM

ele baratearia as campanhas eleitorais, uma vez que não seria mais necessário se realizarem nominatas[16] e, também, porque eliminaria a busca de apoios políticos de candidatos a deputado estadual (o que comumente ocorre a fim de se expandir a votação pelo estado por meio de propaganda conjunta)[17]; b) o modelo seria mais inteligível para o eleitor, considerando que os candidatos mais votados seriam os eleitos; c) eliminaria problemas de transferência de voto como os que atualmente ocorrem no modelo de lista aberta[18].

Os cientistas políticos argumentaram justamente o contrário: a) as campanhas poderiam encarecer, pois os candidatos precisariam ter que "circular" ainda mais pelo estado em busca de votos; b) o modelo poderia até ser mais facilmente compreendido pelo eleitor, no entanto, distorceria a representação pelo fato de favorecer "caciques" políticos e os candidatos que possuem melhores condições individuais de financiamento de suas campanhas, dificultando o acesso de minorias políticas ao sistema representativo; c) ao invés dos problemas de transferência de voto, o "distritão" passaria a desperdiçar mais votos, pois seriam contabilizados apenas os votos direcionados aos candidatos vencedores. No atual sistema, mesmo que um candidato não seja eleito, o seu voto não é descartado, uma vez que contribui com a votação global do partido ou coligação[19]; d) os partidos políticos tornar-se-iam ainda mais fragilizados, sem contar que a possibilidade de competição interna para novos candidatos surgirem dos quadros de filiados seria praticamente eliminada. Como resultado, apenas os candidatos com maior potencial eleitoral teriam incentivos para competir.

O cientista político Carlos Pereira (FGV-RJ) também se posicionou sobre o tema, mas em sua rede social *facebook*. Acrescentou a esse conjunto de apontamentos feitos por Jairo Nicolau e Fernando Limongi os seguintes elementos: a) aumento dos custos de coordenação política partidária dentro da Câmara dos Deputados, devido ao incentivo do sistema eleitoral ao personalismo das campanhas e, decorrente disso, a adoção de comportamentos mais individualistas no legislativo; b) diminuição na qualidade da representação política por conta das possibilidades de vitória se concentrarem em candidatos com maior experiência legislativa; c) ressurgimento de oligarquias nos estados, considerando que o

16 É a realização da lista dos candidatos que concorrem por uma determinada coligação.

17 Cunha estava chamando a atenção para o custo de se financiar os "santinhos", no qual se faz a famosa "dobradinha" entre um candidato a deputado federal e um candidato a deputado estadual.

18 Os votos dados em candidatos sem chances reais de serem eleitos e que, portanto, ocupam as posições inferiores da lista no resultado final das eleições acabam sendo "transferidos" para os candidatos mais votados. Ou seja, beneficiam os candidatos que ficaram nas primeiras posições por conta do aumento global da votação do partido.

19 Jairo Nicolau chamou a atenção para este fato em outro artigo no jornal Folha de São Paulo: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/219100-o-distritao-e-a-arte-de-jogar-votos-fora.shtml>. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

final2.indd 132 4/5/2016 10:04:14 PM

sistema proporcional foi adotado nos anos 1930 justamente para servir de contrapeso à força de Executivos muito poderosos.

No geral, este conjunto de cientistas políticos argumentou que a adoção do "distritão" favoreceria exclusivamente os políticos, cujos objetivos seriam diminuir a competição entre eles. Essa estratégia teria em vista garantir sua própria sobrevivência eleitoral, levando-se em conta que atualmente são os que ocupam uma cadeira na Câmara.

Por último, outros apontamentos que valem a pena serem destacados são os do cientista político Marcus André Melo (UFPE) publicados também no *facebook*[20]. Ele também se posicionou contra a adoção do "distritão", mas enfatizou que as razões para a sua rejeição não eram àquelas apresentadas por seus colegas. Argumentou que eram frágeis as evidências de que os partidos poderiam se enfraquecer ainda mais e que as campanhas se tornariam mais caras. Ao contrário, olhando para a experiência de outros países que adotaram o modelo, ele ponderou que o número de candidatos selecionados seria menor. Isso porque a escolha estaria restrita àqueles candidatos mais competitivos e capazes de captar votos em toda a circunscrição eleitoral. Enfim, as eleições passariam a exigir melhor coordenação partidária e não haveria evidências capazes de comprovar o encarecimento das campanhas.

No entanto, ao pensar os incentivos deste sistema eleitoral, Melo afirmou que o problema poderia ser que os partidos começassem a fazer campanhas "negativas" de seus candidatos mais populares. Seria preciso que os candidatos intermediários também obtivessem votações expressivas para buscarem maior representação das siglas partidárias nas casas legislativas. Para isso, as campanhas incentivariam as pessoas a votarem nestes nomes menos conhecidos, fato que poderia ocasionar uma confusão na cabeça dos eleitores. Portanto, a figura destes candidatos com ampla votação se torna menos importante, porque não bastaria ao partido ter um candidato com uma votação esplendorosa, uma vez que seus votos não mais seriam transferidos para os seus correligionários. O último ponto que o analista chamou a atenção diz respeito ao porquê o "distritão" é um sistema ineficaz para nós: ele nunca foi testado em distritos tão grandes (como seria no Brasil, considerando que cada estado é um distrito eleitoral). De semelhante modo, a magnitude dos distritos (quantidade de cadeiras em disputa), sendo muito alta, poderia gerar uma falha de coordenação política que resultaria em sérias distorções no sistema representativo.

Diante do que expusemos é possível perceber que diferentes são as críticas feitas ao sistema proporcional de lista aberta, bem como as opiniões dos analistas

20 Em seu perfil foi publicado um texto intitulado *Três Mitos sobre o Distritão*. Acesso em: 14 de setembro de 2015.

final2.indd 133 4/5/2016 10:04:14 PM

acerca das propostas de mudança do sistema com base no que chegou para votação no Plenário da Câmara em maio deste ano.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, é preciso considerar que há um descompasso no Brasil entre as propostas para o aperfeiçoamento da representação política e os posicionamentos dos atores que ocupam as instâncias decisórias finais. Isso é revelado, em parte, quando se contrapõem as votações realizadas e as opiniões dos analistas.

A discussão proposta nesse trabalho mostra que diante dos problemas diagnosticados, os resultados confirmaram o nível de incerteza que paira sobre o tema. Prova disso é que as matérias que propunham uma mudança mais expressiva do sistema eleitoral atual foram todas rejeitadas nas votações no Plenário da Câmara dos Deputados. No ponto sobre as propostas de mudanças no sistema proporcional de lista aberta prevaleceu um posicionamento dos analistas no sentido de argumentar que o atual sistema possui deficiências, mas poderia ser melhorado sem sair do modelo proporcional. Existe ampla aceitação sobre a adoção da lista fechada a fim de se fortalecerem os partidos e se minimizarem efeitos como: a falta de democracia interna nas escolhas dos candidatos, o poder dos dirigentes e lideranças partidárias na montagem das listas e a fragmentação decorrente dos incentivos a campanhas individualizadas.

Apesar de termos nos concentrado em uma discussão que é inspirada pela modificação do nosso sistema eleitoral, tratar do tema da reforma política, em nosso ponto de vista, exigiria uma ampliação do seu escopo. Em outras palavras, reformar a política é tarefa mais abrangente e árdua do que alterar as regras e os procedimentos institucionais. Não estamos dizendo que as regras que regem o funcionamento institucional não são fundamentais. Entretanto, é essencial que os cidadãos conheçam essas regras e procedimentos adotados pelas instituições. Por vezes, observamos até mesmo a imprensa cometendo enganos na maneira como avaliar a política e seus atores. Isso é prejudicial para a democracia porque são poucas as pessoas que têm clareza sobre procedimentos, funções, estratégias, mecanismos de controle e tantas outras informações essenciais ao conteúdo da cidadania. Essa compreensão é elementar para a democracia e deveria ser central no debate da reforma política.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2014.

COUTO, Cláudio. Listas Eleitorais: problemas de oferta e demanda In: IANONNI, Marcus (org.) *Reforma Política Democrática*: temas, atores e desafios. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p.143-152.

final2.indd 134 4/5/2016 10:04:14 PM

REIS, Bruno. Desconcentrar o sistema, concentrando prerrogativas: a ordenação da lista e a democracia no Brasil. *In:* IANONNI, Marcus (org.) *Reforma Política Democrática*: temas, atores e desafios. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p.121-142.

_____. Políticos, cientistas políticos e suas conversas de surdos: considerações sobre a quase implantação do voto único transferível. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.7, n.3, jul. 2015, p. 29-43.

SHUGART, Matthew Soberg. Comparative electoral system research: the maturation of a fiel and a new challenge ahead. In: GAULLAGUER, M.; MITCHELL, P. (ed.). *The politics os electoral systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed Rio de Janeiro: FGV, 2004.

_____. Os sistemas eleitorais. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Unesp, 2015a.

_____. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. In: IANONNI, Marcus (org.) *Reforma Política Democrática*: temas, atores e desafios. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015b, p.105-120.

NOHLEN, Dieter. *Os Sistemas eleitorais*: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

final2.indd 135 4/5/2016 10:04:14 PM

Capítulo XI

A contrarreforma política: breves comentários à lei nº 13.165/2015

Jaime Barreiros Neto[1]

Nos últimos anos, uma série de lamentáveis acontecimentos têm causado abalos na confiança da sociedade em relação à política e às suas instituições. Sucessivos escândalos de corrupção, em todas as esferas do poder, somados a uma sensação de impunidade ainda muito presente, têm gerado reações contraditórias na sociedade civil, às vezes cética diante dos acontecimentos e, em outras oportunidades, ainda esperançosa em relação à construção de um país melhor.

Neste contexto, nos últimos anos, a sociedade civil organizada, assim como, se é que dessa forma podemos chamar, a "sociedade civil desorganizada", retomou os caminhos das ruas, há muito esquecidos, exigindo mudanças de paradigmas. Assim, o discurso relativo à necessidade de implantação de uma ampla e higienizadora reforma política ganhou corpo, principalmente após as históricas manifestações populares de junho de 2013, fazendo com que o Congresso Nacional, os movimentos sociais e os partidos políticos reagissem, apresentando uma série de propostas de mudanças das nossas instituições, cunhadas sob o discurso de uma verdadeira "revolução", que curaria a nação das chagas da corrupção e dos desmandos que estariam retirando da democracia a sua legitimidade, tão necessária à sua sobrevivência.

Chamados à responsabilidade pela sociedade civil e pressionados pela opinião pública, deputados federais, senadores e partidos políticos apressaram-se, então, a discutir e votar uma "reforma política", a qual, prometia-se, transformaria as estruturas das nossas instituições e livraria a sociedade brasileira do caos à qual estaria cada vez mais imbricada.

Correndo contra o tempo, a fim de aprovar a tal "reforma higienizadora" a tempo de aplicá-la às eleições municipais de 2016, o parlamento brasileiro, então, começou a discutir e deliberar acerca das mudanças, tão propaladas e desejadas

1 Mestre em Direito (UFBA), Doutorando em Ciências Sociais (UFBA), Professor da Universidade Federal da Bahia, Universidade Católica do Salvador, Faculdade Baiana de Direito e Curso Brasil Jurídico. Coordenador da Pós-Graduação em Direito Eleitoral da Faculdade Baiana de Direito. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Autor de obras jurídicas.

final2.indd 137 4/5/2016 10:04:14 PM

pelo povo. Eis que, então, quase que no apagar das luzes do prazo de validade das mudanças na legislação eleitoral com vistas às eleições de 2016 (um ano antes do pleito, conforme determina o artigo 16 da Constituição Federal), o Congresso Nacional aprova e a Presidente da República sanciona a esperada "reforma política", limitada ao plano infraconstitucional, fazendo surgir a lei federal nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Muito mais do que uma grande conquista da sociedade, contudo, a nova lei eleitoral, já batizada, no jargão jurídico de "minirreforma eleitoral" (a quarta, desde 2006), pode ser considerada uma verdadeira "vitória de Pirro" do povo brasileiro, em uma alusão à conquista do exército do rei Pirro, monarca do Reino do Épiro e da Macedônia que, enfrentando os romanos na Batalha de Ásculo, em 279 a.C., obteve uma vitória com um amargo sabor de derrota, diante das milhares de baixas verificadas nos seus quadros, durante o conflito. Desde então, a expressão "vitória de Pirro" passou a ser utilizada para designar as conquistas com sabor de derrota, semelhantes ao amargo gosto que a sociedade brasileira experimenta, após o fracasso das tentativas de efetivação de uma verdadeira reforma política, consubstanciada na aprovação da minirreforma eleitoral promovida pela lei nº 13.165/15, a qual, de forma mais coerente, merece ser chamada de "contrarreforma eleitoral".

Ao contrário de ampliar a participação política, moralizar as campanhas eleitorais e garantir a normalidade e a legitimidade da soberania popular, objetivo maior do Direito Eleitoral, a nova lei, sancionada em 29 de setembro de 2015, torna ainda mais confusa, para o eleitor, a compreensão do sistema eleitoral vigente; reduz a pluralidade democrática, limitando a participação dos pequenos e médios partidos no debate político e reduzindo o tempo de campanha eleitoral; e preserva a capacidade danosa de influência do abuso do poder econômico nas eleições, ao não estabelecer, de forma efetiva, um teto razoável de gastos de campanhas para partidos e candidatos, favorecendo aqueles que já detém, conforme a legislação vigente, vantagens eleitorais consideráveis perante aqueloutros desfavorecidos pela máquina pública e pelo grande capital.

Mudando a legislação em vários aspectos, sem retirar a essência deslegitimadora da igualdade política observada na nossa tradição legislativa eleitoral, a lei nº. 13.195/15 promove mudanças importantes na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), na Lei Geral dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e no Código Eleitoral. Dentre as principais mudanças legislativas promovidas pela nova lei, destaque há de ser dado, inicialmente, às mudanças promovidas no calendário eleitoral.

A partir das eleições municipais de 2016, as convenções partidárias para a escolha dos candidatos e a formação de coligações (as quais, embora bastante criticadas pela sociedade, foram preservadas pela reforma eleitoral em análise), que ocorriam entre os dias 12 e 30 de junho do ano eleitoral, passarão a ocorrer

final2.indd 138 4/5/2016 10:04:14 PM

no período de 20 de julho a 05 de agosto. Assim, partidos e coligações deverão solicitar o registro dos seus candidatos à Justiça Eleitoral até às 19 horas do dia 15 de agosto do ano das eleições, exatamente quarenta e um dias após o prazo previsto na legislação anterior, a qual determinava o dia 05 de julho como o "dies ad quem" para a solicitação de tal registro. Imediatamente, como consequência deste fato, percebe-se um encurtamento, em praticamente seis semanas, do período de campanha eleitoral, o qual, doravante, será iniciado no dia 16 de agosto, a pouco mais de 45 dias da data marcada para o primeiro turno das eleições, mantido no primeiro domingo de outubro.

Na contramão da ampliação do debate político, tão importante para o amadurecimento democrático, a Lei nº 13.165/15, além de reduzir o tempo de campanha, também promoveu importantes mudanças na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, reduzindo para 35 dias o período da sua autorização e diminuindo o tempo do horário eleitoral gratuito, o qual, nas eleições municipais, ficará reduzido a dois programas no rádio e dois programas na TV com duração de apenas 10 minutos cada, exclusivo para os candidatos a prefeito. Os candidatos a vereador não mais farão propaganda no bloco do horário eleitoral, ficando, doravante, suas campanhas no rádio e TV reduzidas a inserções durante a programação normal das emissoras.

Ainda tratando do programa eleitoral gratuito no rádio e TV, a nova lei reduziu, drasticamente, o tempo de propaganda dos pequenos partidos, sem representação ou com poucos assentos no Congresso Nacional. Se outrora um terço do tempo do programa era dividido igualitariamente entre todos os partidos registrados no TSE, a partir da próxima eleição, 90% do tempo do horário eleitoral gratuito será compartilhado, entre os partidos, de forma proporcional ao número de representantes de cada um deles na Câmara dos Deputados. Apenas 10 % do tempo será compartilhado igualmente entre todas as agremiações partidárias, fato que favorecerá os grandes partidos em detrimento dos menores e da própria pluralidade do debate político.

No que se refere, ainda, à propaganda eleitoral, a Lei nº 13.165/15 passou a considerar, de forma clara, que apenas o pedido ostensivo de voto por pré-candidato poderá caracterizar a propaganda eleitoral irregular antes do período autorizado por lei, mais conhecida como "propaganda eleitoral antecipada". O novo artigo 36-A da Lei nº 9.504/97, com sua nova redação, passou a dispor que "não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura", além da exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, fato que, na prática, libera a execução da campanha eleitoral antecipada. Afinal, quem será o político experiente que incorrerá no terrível erro de pedir explicitamente votos, quando poderá fazê-lo de forma subliminar?

final2.indd 139 4/5/2016 10:04:14 PM

Os debates eleitorais, por sua vez, considerados pelos analistas políticos como um dos principais momentos de uma campanha eleitoral, também foram mutilados pela lei nº 13.165/15, em prejuízo da democracia. Doravante, as emissoras de rádio e TV estarão obrigadas a convidar apenas os candidatos de partidos que contem com, no mínimo, 09 deputados federais, fato que empobrecerá a discussão política, uma vez que os candidatos dos partidos de médio e pequeno porte não mais serão convidados a participar deste importante momento da democracia, quando, longe dos truques e artimanhas do marketing político, os postulantes a cargos eletivos se revelam ao eleitor de uma forma mais transparente.

O abuso do poder econômico, uma das maiores chagas do processo eleitoral, também não foi devidamente combatido pela reforma eleitoral recém aprovada. Se, por um lado, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais destinado exclusivamente aos partidos políticos, previsto no texto aprovado pelo Congresso Nacional, foi vetado pela presidente Dilma Rousseff, em consonância com entendimento manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, poucos dias antes da promulgação da lei 13.165/15, no julgamento da ADIN nº 4650, o qual declarou a inconstitucionalidade de doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, por outro lado o estabelecimento de um limite razoável de gastos de campanha, fundamental para um maior equilíbrio nas disputas eleitorais, não foi observado. A nova lei, de forma inovadora, até criou um teto de gastos nas campanhas eleitorais, firmado em 70% do maior gasto declarado para o cargo, nas eleições que foram decididas em turno único, e em 50%, também do maior gasto declarado para o cargo, nas eleições que foram decididas em dois turnos, além de ter determinado o gasto máximo de cem mil reais nas eleições para prefeito e dez mil reais nas eleições para vereadores de municípios com até dez mil eleitores. Tais tetos, contudo, preservam a exorbitância dos custos das campanhas eleitorais, fato que só favorece os candidatos e partidos mais ricos e/ou que conseguem arrecadar mais, muitas vezes em troca de favores nada republicanos.

No âmbito dos partidos políticos, por sua vez, se a nova legislação não trouxe pioras significativas, também não avançou no sentido do fortalecimento do sistema partidário brasileiro. Velhas reivindicações, como a referente ao fim das coligações eleitorais, foram solenemente ignoradas. Por outro lado, a disciplina jurídica da fidelidade partidária, ainda omitida da legislação eleitoral, uma vez que fundada, tão somente, em resolução do Tribunal Superior Eleitoral, foi, finalmente, atendida, passando o novo art. 22-A da Lei nº 9.096/95 a tratar da matéria.

O novo artigo, contudo, assim como já deixara de fazer a Resolução TSE nº 22.610/07, não fez uma análise substancial do conceito de fidelidade partidária, deixando de considerar como infidelidade partidária, sujeita à cassação de mandato, as traições de parlamentares que, embora sem trocar de partido, votam

final2.indd 140 4/5/2016 10:04:14 PM

ostensivamente contra as deliberações legitimamente estabelecidas por sua agremiação partidária. Para a nova lei, assim como já ocorrera no entendimento firmado pelo TSE, só pratica infidelidade partidária aquele que troca de partido, no curso do seu mandato, sem justo motivo.

Como justo motivo autorizador da troca de partido por mandatário, sem a caracterização da prática de infidelidade partidária, por sua vez, a lei nº 13.165/15 considerou a possibilidade de mudança substancial ou desvio reiterado do programa pelo partido político ou a ocorrência de grave discriminação política pessoal, sofrida por aquele que trocou de partido político. De novidade em relação ao que já estava consagrado na jurisprudência, a nova lei deixou de considerar como justa causa autorizadora da troca de partido, sem a consequência da imputação da penalidades decorrentes da infidelidade partidária, a saída do parlamentar de um partido político para fundar um novo partido, tal como estava previsto, até então, pela Resolução TSE nº 22.610/07. Além disso, a "minirreforma eleitoral", ou "contrarreforma eleitoral" de 2015 possibilitou que qualquer pessoa, titular de mandato eletivo, possa trocar de partido, sem perder o mandato, durante o período de trinta dias anteriores ao prazo de filiação partidária exigido em lei para que um cidadão possa concorrer nas eleições. Este prazo, destaque-se, também foi alterado pela lei nº 13.165/15: até a publicação da nova lei, qualquer cidadão que desejasse concorrer nas eleições deveria estar filiado a um partido político no prazo de um ano antes do pleito. Este prazo, agora, será de seis meses antes das eleições.

Ainda no que se refere aos partidos políticos, a lei nº 13.165/15 criou novas dificuldades para a criação de um novo partido. Doravante, o partido político deverá comprovar o apoiamento popular para a sua criação durante um período de dois anos, fato que leva a crer que o Tribunal Superior Eleitoral, a partir de agora, exigirá a passagem de um prazo bienal entre o registro do partido no cartório de pessoas jurídicas do Distrito Federal e o pedido de registro do partido no próprio TSE, para que seja autorizada a criação de uma nova legenda partidária.

De se destacar, ainda no que se refere à reforma eleitoral patrocinada pela lei nº 13.165/15, que a nova lei tornou ainda mais confusas as regras do sistema eleitoral proporcional, ao estabelecer uma nova redação ao caput do artigo 108 do Código Eleitoral. De acordo com o novo dispositivo, "estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido". Pergunta-se, então: da terrível e confusa redação do novo dispositivo, podemos concluir que os partidos que não atingirem 10% do quociente eleitoral deixarão de eleger candidatos? Criou-se uma cláusula de barreira disfarçada? Ou a nova redação do caput do artigo 108 afirma que um candidato,

final2.indd 141 4/5/2016 10:04:14 PM

individualmente considerado, só estará eleito se obtiver um número de votos equivalente a 10% do quociente eleitoral? O TSE terá que responder à sociedade qual será a interpretação correta à regra aplicável nas próximas eleições para a definição dos vereadores eleitos em todo o país.

No âmbito do direito processual eleitoral, a lei nº 13.165/15 também trouxe importantes novidades, ao dispor que decisões dos TREs sobre quaisquer ações que importem cassação de registro, anulação geral das eleições ou perda de diplomas somente poderão ser tomadas com a presença de todos os membros do Tribunal (atualmente, são sete). Também a nova lei dispôs que quando houver cassação do diploma do candidato vencedor em um pleito majoritário, obrigatoriamente deverá ser realizada nova eleição, dirimindo-se, assim, um antigo problema de interpretação, que, muitas vezes, maculava o trabalho da Justiça Eleitoral, em situações como esta. Ponto positivo, neste aspecto, para a minirreforma.

Confirmando, entretanto, um velho o dito popular, a lei nº 13.165/15 "deu uma no cravo e outra na ferradura", quando, após trazer uma inovação positiva no disciplinamento das hipóteses de eleição suplementar, criou um grave problema jurídico-processual, com a nova redação do art. 96, § 3º da lei nº 9.504/97. Segundo o novo dispositivo, "se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão já tenha transitado em julgado, não será ela conhecida pelo juiz, ressalvada a apresentação de outras ou novas provas".

À primeira vista, o novo artigo 96, § 3º da Lei das Eleições não traz maiores problemas. Uma análise mais acurada do dispositivo, contudo, demonstra a possibilidade de ser extinta, por exemplo, uma ação de investigação judicial eleitoral proposta tendo como base um mesmo fato já apreciado em uma representação por propaganda eleitoral irregular, quando, é sabido, que os objetivos das referidas ações são distintos, muito embora possam ser baseados na mesma realidade fática. Ao que tudo indica, trata-se de mais uma forma criada pelo legislador, sutilmente, para promover a impunidade, no âmbito dos processos eleitorais.

Finalmente, no que se refere à organização das eleições, a nova lei ampliou as hipóteses de voto em trânsito, criadas pela lei nº 12.034/09, fato que, apesar dos transtornos burocráticos que poderão vir a ser gerados na efetivação, pela Justiça Eleitoral, desse novo direito, revela-se positivo. Extremamente positivo também, na nossa opinião, foi o veto presidencial a regra aprovada pelo Congresso Nacional na nova lei referente à obrigatoriedade da impressão do voto, como instrumento garantidor da transparência nas eleições. Embora apoiado pela grande maioria dos parlamentares, sem maiores resistências da sociedade civil, o voto impresso causaria muito mais problemas do que apresentaria soluções. Além de gerar um prejuízo aos cofres públicos de quase dois bilhões de reais,

final2.indd 142 4/5/2016 10:04:14 PM

em pleno momento de crise econômica, uma vez que todas as urnas eletrônicas do país teriam que ser trocadas por novas urnas aptas a proceder a impressão dos votos sufragados, a nova regra, se sancionada, geraria uma grande insegurança jurídica e política no processo eleitoral, uma vez que apenas o eleitor poderia ter a certeza absoluta da fidelidade do seu voto, já que o voto é secreto e esta é uma cláusula pétrea. Eleitores de má-fé, com o único intuito de tumultuar o processo eleitoral, poderiam votar em um candidato, ter o seu voto no seu candidato preferido impresso corretamente e, mesmo assim, afirmar, a fim de criar tumultos, que o voto impresso não estaria a corresponder com o voto sufragado. Como saber se o eleitor estaria falando a verdade ou mentindo?

Mudanças pontuais positivas, como exposto, podem ser verificadas na minirreforma eleitoral patrocinada pela lei nº 13.165/15. De forma geral, contudo, como já afirmado e ilustrado com a metáfora da "vitória de Pirro", a reforma política recém aprovada revela-se como uma verdadeira contrarreforma, um anticlímax às manifestações populares por ética e lisura nas eleições, observadas, de forma tão intensa, nos últimos anos. Com um poder simbólico nefasto, a lei nº 13.195/15 engana a sociedade, apresentando-se como uma "reforma das instituições político-eleitorais do país", em palavras literalmente grafadas no caput do seu art. 1º, quando, na verdade, pouco ou nada reforma, de fato, os parâmetros do regime democrático brasileiro.

Que a sociedade brasileira não se seduza com o "canto da sereia" desta falsa reforma política, não esmorecendo perante a necessidade de uma verdadeira reforma política, que, efetivamente, garanta o exercício da soberania popular e a igualdade política, pilares da democracia e razão material de existir do direito eleitoral.

final2.indd 143 4/5/2016 10:04:14 PM

Movimentos sociais e ciclos de protestos no Brasil

final2.indd 145 4/5/2016 10:04:14 PM

Capítulo XII

O mosaico das contestações recentes no Brasil (2013-2015): vozes difusas e inimigos diversos

Maria Victória Espiñeira[1]
Diego Matheus[2]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Protestos de junho 2013 — 3. Manifestações em 2015 — 4. Considerações finais — 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Pretende-se com este artigo apresentar algumas reflexões sobre as manifestações que ocorreram no Brasil em 2013 e 2015, observando, o perfil e como ocorreu o recrutamento dos seus participantes, os repertórios utilizados, e os desdobramentos ou rebatimentos do movimento de 2013 nos ciclos de manifestações de 2015.

Como ponto de partida para uma compreensão mais clara do que se propõe procurou-se, de forma sumarizada, tomar como referencia alguns trabalhos que buscam discutir a democracia atual na America Latina e a importância de observar o "*significado y transformaciones de la izquierda em momentos que en que vários países del Cono sur y de America Latina han elegido presidientes (o han estado a punto de hacerlo) que son vistos como provenientes de esta tradición ideológica o partidária*" (LESGART Y SOUROUJOU, 2008:32).

Como enfatiza Dagnino (2006), ao estudar a América Latina, o processo democratizante chega à América do Sul ao mesmo tempo em que ocorre o recrudescimento de um projeto liberal, o que ela vai denominar de "confluência perversa", ou seja, uma situação com impasses e uma dinâmica conflituosa.

Na mesma direção está a perspectiva que Espiñeira e Souza traçam para os partidos de esquerda na atualidade que necessitam superar os impasses do neoliberalismo com vistas a apresentar novos paradigmas que aproximem condições imediatas a um projeto de maior alcance.

1 Profa. da Pós Graduação em Ciências Sociais e do Depto de Ciência Política da UFBA. victoria@ufba.br
2 Mestre em Ciências Sociais /UFBA. ego.matheus@gmail.com

final2.indd 147 4/5/2016 10:04:15 PM

Gerardo Caetano numa mesma linha afirma que na América latina:

> es posible apreciar en la region uma clara, consistente y auspiciosa tendência a la consolidación, por uma parte, de los instrumientos vigentes em materia de integración política, y por outra a *la construción de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de fuertes restricciones internas) las tendencias ultraliberales provenientes del llamado Consenso de Whashington" hacia orientaciones pragmáticas de um signo progresista, en términos generales. Más alla de diferencias o matizes en las políticas aplicadas, esta es la perspectiva que se abre con el adnenimiento de gobiernos como los de Lula en Brasil, Kirchiner en Argentina…* (2007:249)

Entretanto para Iglesias (2014) os movimentos sociais apesar de apoiarem o governo Lula o fizeram, em um determinado momento, de forma crítica, a exemplo da postura do coordenador do DCE – Diretório Central dos Estudantes da Universidade Federal da Bahia (o maior e mais atuante órgão estudantil na Bahia) que ao ser entrevistado afirmou que apesar do apoio ao governo Lula e ao Governo Dilma existia uma insatisfação com o pacto conservador brasileiro que podia ser observado no dia a dia com relação à violência da polícia sobre o cidadão negro e a insatisfação com a mídia[3].

A compreensão da situação da America Latina exige que se observe as mudanças no campo político e compará-las com a realidade histórica de muitos anos de exclusão social**.** Dentro desse quadro ainda temos que considerar a cultura política diante de vários grupos como o dos negros, índios, mulheres, homossexuais dentre outros seguimentos. E as recentes transições do autoritarismo para a democracia.

Para se ter uma maior compreensão do quadro cultural, político e econômico apresentado hoje no citado continente são necessários, como pondera Caetano que se tenha "*repertorios de asuntos, preguntas y interpelaciones. En esta dirección el estudio de itinerário de las practicas y modelos ciudadanos adquire una relevancia singular"* (2007:248).

Um aporte importante na análise de algumas manifestações mais recentes é o conceito de multidão do filosofo político Antonio Negri que se refere a um tipo de enfrentamento que teria o potencial de constituir um "sujeito político". Para Negri, esse projeto para enfrentar essa soberania global deve levar em conta o "potencial efetivo dos desenvolvimentos e libertações alternativas", que estariam potencialmente presentes na multidão. Mas, nos casos de conflito entre a representação política e a soberania, a primeira só adquire uma força mais balanceada se houver o apoio das ruas. Acreditamos, no entanto, que também seria essencial que esse apoio das ruas contivesse uma explicitação de um projeto unificado. No caso

3 Entrevista a autora realizada em 2014.

final2.indd 148 4/5/2016 10:04:15 PM

do Brasil, a Carta de princípios do Movimento Passe Livre (MPL) apresenta atores com bandeiras definidas que já traziam uma história de militância. São sujeitos que partem do reconhecimento da existência da exploração e da opressão contemporânea. E assim sabem nomear o "nós" e o "eles", mas sem o rigor de que o eles não "entram", ou estão "fora", pois há uma relação contingencial. Ilustrativo o MPL que afirma na sua Carta de Princípios que se trata de um movimento "horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário".

Com essas premissas se procurou enfim compreender qual o resultado e significado do movimento de junho 2013 e seu rebatimento nos protestos e manifestações de 2015.

> Procurou-se tomar como questões iniciais aqui, algumas interrogações que encerram o artigo de Orietta Fávaro (2004) ao estudar os protestos sociais durante um década a cidade argentina — Neuquén. Ou seja: a) as estratégias utilizadas pelo componentes dos protestos; b) os atores envolvidos (coletivo sociais e cidadãos "difusos"), observando os velhos e novos atores, c) se as estratégias por espaços de poder estão presentes nesses protestos. E aqui vale destacar a importância dos estudos com esse enfoque no Brasil que envolvem a disputa de partidos da situação e da oposição, como se percebe através de levantamentos prévios.

2. PROTESTOS DE JUNHO 2013

Os estudos sobre os protestos de Junho de 2013 (ROMÃO, 2013; TATAGIBA, 2014; ESPIÑEIRA E DIAS, 2014) apontam que estes têm inicio a partir das manifestações contra o aumento da tarifa de ônibus em 2013, organizadas pelo Movimento Passe Livre (MPL). Em inúmeras cidades brasileiras houve manifestações com esse mote. Contudo, em nenhuma que ocorreu antes da de São Paulo, foi notada uma grande adesão e ampliação do movimento.

Emir Sader (2013) observa que o primeiro protesto de junho ocorreu no dia 6, a partir de uma convocação do MPL — com uma pauta dirigida inicialmente à esfera do governo estadual, contra o aumento da tarifa de ônibus em São Paulo — e reuniu cinco mil pessoas. As manifestações seguintes envolveram até 100 mil pessoas, como durante a comemoração pela vitória do movimento, que conseguiu barrar o aumento dos transportes urbanos. Sader afirma que os protestos, inicialmente dirigidos aos governadores, rapidamente se espalharam e passaram a ser dirigidos contra o governo federal, e atribui esse crescimento ao papel da mídia, que após uma rejeição inicial ao movimento, depois passou a apoiá-lo, por perceber que ele desgastava o governo federal. De fato, quando os manifestantes passaram a contar com uma mídia própria, constituída por participantes que gravavam os acontecimentos em seus celulares e os divulgavam nas redes

final2.indd 149 4/5/2016 10:04:15 PM

sociais, ocorreu uma mudança sutil no comportamento da mídia, que foi obrigada a mudar a postura, diante da participação de grupos que utilizavam meios mais provocadores (quebra-quebra).

Até então, os protestos se assemelhavam aos que haviam ocorrido nos anos anteriores sob articulação do Movimento Passe Livre. Este movimento fundado durante o Fórum Social Mundial de 2005 em Porto Alegre, não tem a tarifa do transporte como um fim em si mesmo, mas como um meio para a construção de outra sociedade. Para Giórgio Gislon (2014) na sua dissertação de mestrado sobre o MPL ele surgiu "a partir da junção de militantes políticos insatisfeitos com os canais formais de reivindicação de Florianópolis com militantes de outras cidades". Ainda para esse autor o MPL não se ausenta de discussões e articulações pontuais com outros movimentos, pois se propõe a participar "de espaços que possibilitem a articulação com outros movimentos, sempre analisando o que é possível fazer de acordo com a conjuntura local", dentro dessas alianças contingentes com outros movimentos".

Esse movimento surgiu a partir de revoltas contra o aumento das passagens de ônibus, notadamente a Revolta do Buzú que ocorreu em Salvador em 2003 e posteriormente, as Revoltas da Catraca que ocorreram Florianópolis em 2004 e em 2005. A Revolta do Buzú, contou a participação de figuras difusas. (principalmente estudantes de colégios particulares e públicos). Embora na ocasião a mídia tenha apresentado a Revolta como apartidária, estudos posteriores (ESPIÑEIRA, 2011) indicaram que dela participaram militantes de partidos políticos. Foi uma revolta que conseguiu parar a cidade durante 7 dias e obteve a simpatia de grande parte da população, principalmente a que utiliza os ônibus como meio de transporte. Mas, esse tipo de manifestação logo após ocorre também em Florianópolis e torna-se bastante emblemática nos eventos futuros do Mov. Passe Livre, que se tornou o responsável pelo desencadeamento dos protestos, assumiu uma grande centralidade nas manifestações, passando a promover ações com certa regularidade.

O MPL possui tanto as características tradicionais dos movimentos sociais de organização e articulação que são anteriores às manifestações de junho, de caráter mais espontâneo, como ao mesmo tempo apresenta aspectos mais contemporâneos, como o uso do recurso da articulação através das redes sociais. (ESPIÑEIRA E DIAS, 2014)

Perspectivas mais inovadoras dos ciclos de confronto e multidão e no instrumento analítico da teoria das oportunidades políticas, desenvolvido por autores como Sidney Tarrow e Charles Tilly podem ser úteis na abordagem desta relação entre o MPL e os protestos contra o aumento das tarifas e pela tarifa zero. Esses autores destacam diversos elementos como a conjuntura e estrutura de oportunidades

final2.indd 150 4/5/2016 10:04:15 PM

políticas em que ocorreram as manifestações, as práticas comunicativas, o papel que determinadas redes assumiram na mobilização e os tipos de ação que promovem (a política de conflito).

Tilly define repertório a partir da idéia da existência de um conjunto de rotinas que são aprendidas e postas em práticas pelos atores envolvidos em um dado conflito (TILLY, 1995). A interação conflituosa, portanto, ocorre a partir de rotinas que ao perseverarem passam a compor o repertório de confronto entre os atores envolvidos no conflito. Assim, faria parte do repertório de confronto entre Movimento Passe Livre e o Estado a rotina dos protestos contra o aumento das passagens de ônibus. Desde a fundação do MPL os protestos fora utilizados como estratégia para conseguir a curto prazo reduções da tarifa e a médio ou longo prazo, o passe livre.

Segundo sua carta de princípios, o MPL é um "movimento horizontal, autônomo, independente e apartidário, mas não antipartidário" (Carta de princípios do Movimento Passe Livre, 2005) que se configura como um dos grandes movimentos sociais pós-Lula (TATAGIBA, 2014), e tendo como proposta uma estrutura organizativa mais descentralizada do que movimentos sócias mais tradicionais no Brasil. Sendo apartidário, não se filia como movimento a nenhum partido político, contudo, por não ser antipartidário aceita a presença de membros de partidos políticos. Além disso, não aceita doações de empresas, ONGs, partidos ou qualquer outro tipo de organização.

Enfim, o MPL pode ser apresentado como um movimento social que tem a participação de:

> jovens, secundaristas, universitários, trabalhadores e desempregados, de várias cidades brasileiras — em sua luta por uma cidade mais justa adquiriu importância crescente, na última década. Sendo o transporte público privatizado, caro e ineficiente (o inimigo visível e nomeado). Pode-se afirmar de antemão que ele faz parte de uma ideologia urbanista mais ampla que privilegia o automóvel e cria os engarrafamentos. Se pode entender a lógica dessa ideologia observando a prática, desenvolvimentista, de atração de montadoras internacionais e os gritos de guerra são: "Por uma vida sem catracas", "Passe Livre Já". O Movimento Passe Livre defende e reivindica o uso da cidade no tempo agora[4].

Para Giórgio Gislon ao expor sua dissertação "O Movimento Passe Livre" em um encontro internacional em Lisboa (2013) apresentou textos com fotos ilustrativas com queima da catraca, mostrando que é um dos rituais simbólicos

4 Os dados apresentados e os textos citados do MPL estão Disponíveis em <http://www.mpl.org.br/> Acesso março de 2014.

final2.indd 151 4/5/2016 10:04:15 PM

praticados durante os protestos. "O uso de gritos de guerra e imagens do Movimento Passe-Livre" (2013):

- Queimar é uma maneira de danificar e de inutilizar a catraca, mas, de toda maneira, mesmo que ela fique carbonizada, ainda manterá sua integridade, ainda poderá ser percebida como uma catraca inteira.
- Queimar é uma chamada à ação. O fogo como metáfora de manter a chama acesa, continuar os protestos, manter o envolvimento e o nível de energia.
- Como a queima não quebra, ela é um ritual que pode ser repetido. É possível queimar a mesma catraca inúmeras vezes, em sinal de protesto e de maneira a inflamar os protestos.

Os protestos de Junho, portanto, foram iniciados por um movimento social sem líderes formais, com uma estrutura horizontal, sem vinculação partidária e que utiliza tradicionalmente do protesto como rotina para a interação conflituosa com o Estado. A princípio o protesto em São Paulo, estopim para as amplas manifestações que ocorreram em junho, se apresentava de forma similar aos protestos contra o aumento da passagem de ônibus que haviam ocorrido em outras cidades tanto em 2013 quanto nos anos anteriores.

O de junho de 2013 como a presença inicialmente de atores que tinham um objetivo definido em relação ao transporte e uma cidade "sem catracas", uma sociedade com uma identidade e com a idéia do "ele" o sistema capitalista e o Estado com suas políticas publica. Também nessa manifestação havia a presença de vários grupos de jovens pertencentes a partidos de esquerda com posições claras identitárias e organização com base em objetivos definidos, apresentando uma abrangência de temas como: terra, moradia, mobilidade por uma cidade para todos.

Os atos convocados pelo Movimento Passe Livre foram respondidos com uma ostensiva repressão policial. A violência da polícia, noticiada pela grande mídia foi um dos catalisadores para a ampliação dos atos e efetivação do que se convencionou chamar de Protestos de Junho, Manifestações de Junho ou Jornada de Junho. Nesse momento, mais especificamente no dia 17 de junho, uma multidão tomou as ruas de São Paulo. Da mesma forma inúmeros atos foram convocados em diversas cidades do Brasil.

Novos grupos começaram a comparecer nas manifestações. O MPL apesar de ter sido quem começou os atos iniciais, não consegue dirigir os atos nesse segundo momento. Nenhum dos atores políticos que marcam presença nos protestos buscou reivindicar a autoria das manifestações, uma de suas características, portanto, foi a pluralidade. Não era mais um protesto do Movimento Passe

final2.indd 152 4/5/2016 10:04:15 PM

Livre pela tarifa zero, mas sim uma manifestação com uma grande pluralidade de atores e pautas, que muitas vezes entravam em contradição entre si.

A internet, sobretudo as redes sociais, passa a ser um elemento central, atos são convocados por eventos de *facebook*, postagens de texto e imagens relacionadas com as manifestações são compartilhadas por milhares de pessoas, ou seja, a internet se consolida como espaço de divulgação e discussão sobre as manifestações e de convocação de novos atos. Nesse sentido as comunidades e eventos do *facebook* tornam-se instrumentos importantes para mobilização, impulsionando milhares de pessoas que não compareciam às "tradicionais" manifestações do MPL, a participar da Jornada de Junho. As redes sociais como elemento central para a mobilização, portanto, aparece como uma das grandes novidades em junho, fortalecendo a necessidade de que tanto os movimentos sociais tradicionais quanto as novas organizações aprendam formas de utilizar e disputar os espaços virtuais.

Além da novidade das redes sociais como catalisador para a ação coletiva, alguns novos atores surgem ou se consolidam a partir das manifestações de junho, notadamente: a Mídia Ninja, *os Black blocks* e os *Anonymous*. **A Mídia Ninja tinha o intuito de fazer uma cobertura dos protestos alternativa às grandes empresas de comunicação. Inúmeras filmagens dos atos foram disponibilizadas via internet, possibilitando que o público tivesse acesso a uma perspectiva diferente da apresentada pelas principais revistas, jornais e redes de televisão do país. Já os *Anonymous*, é um grupo de hacktivismo (ativismo hacker) que atuam principalmente a partir de ciberataques, como a invasão de sites. No caso das manifestações eles invadiram, por exemplo, o Portal Brasil e a página oficial do Governo Federal (BARROS, 2015).**

Tanto para os *Anonymous* quanto para a Mídia Ninja a internet é um espaço essencial de atuação. Se para a Mídia Ninja as redes sociais aparecem como o principal instrumento para divulgação de seus vídeos, para os *Anonymous* é a partir da internet que suas ações relacionadas ao hacktivismo são possíveis.

Os *Black blocks*, entretanto, não têm a internet como ferramenta central para sua atuação. Diferente da Mídia Ninja e dos *Anonymous*, os *Black Blocks* concentram sua atuação nos protestos, sobretudo a partir do enfrentamento com a polícia. A violência policial com o intuito de reprimir as manifestações nas diversas cidades contribuiu para a construção de um cenário de estímulo ao seu surgimento. Nesse sentido, com o intuito de proteger os manifestantes da repressão policial, os *Black blocks* se consolidam como um dos principais atores das Jornadas de Junho.

final2.indd 153 4/5/2016 10:04:15 PM

Acreditamos que esses atores ainda merecem serem estudados em maior profundidade. Para Espiñeira e Dias (2014:9) eles tiveram uma atuação nestes acontecimentos e a estreia no cenário nacional da franquia internacional de protestos conhecida como *Black Blocks* — que até então era desconhecida. Esse grupo tem como principal foco de suas ações a resistência a ação da polícia e a destruição de símbolos do capitalismo, como lojas de Grifes e agências bancárias. É fácil perceber que a falta de um projeto político que sirva de suporte torna as ações deste grupo um fim em si mesmo e talvez a única recompensa para os participantes seja a visibilidade que conseguem obter com seus feitos muitas vezes espetaculares. Os membros deste grupo, segundo algumas declarações na imprensa, não se conhecem nem existem reuniões preparatórias para definir pautas ou discutir projetos. Com isso eles deixam de ter um objetivo em si e focam apenas nas ações e não são capazes de articular consensos e pautas

No entanto faltou nas manifestações de junho a ideia de um projeto unificado. O que se percebe é a fragmentação de bandeiras que sugerissem um projeto democratizante e a presença de grupos com um perfil mais nacionalista, com exacerbação de símbolos nacionais e que flertavam com propostas de cunho autoritário contra o parlamento.

Ao mesmo tempo as manifestações de rua e o espaço da mídia se tornaram um campo de disputa ideológico entre a direita e a esquerda com o afloramento de pautas de cunho conservador, nacionalista e autoritário, que até então estavam em segundo plano. Temas tradicionais como exclusão, desterritorialização da produção, desestruturação econômica ou do mundo do trabalho que serviram de base para as mobilizações e protestos não se fizeram presentes. O aumento da demanda de alguns serviços, antes exclusivos para as classes média e alta, como é o caso o setor dos transportes aéreos, criou um gargalo que provocou uma deterioração destes serviços, o que incomodou diretamente os setores médios e obtiveram uma forte repercussão na mídia.

Ao mesmo tempo o País viveu nos últimos anos uma expressiva mudança em relação à religiosidade, passando de um país basicamente católico e com uma igreja atuante no campo social, para um cenário onde os grupos evangélicos ganham cada vez mais espaços na vida privada e na política com o surgimento da bancada evangélica que tem um crescimento expressivo no Parlamento. Grande parte destes grupos apresentam elevados níveis de intolerância a valores que não os seus como a luta pelo direito ao aborto ou contra a homofobia.

É neste cenário que o governo popular tenta se firmar com uma base política frágil e pouco confiável. Ao mesmo tempo em que tenta introduzir mudanças, ele se depara com o encargo de manter a ordem e a coesão com partidos de sustentação.

final2.indd 154 4/5/2016 10:04:15 PM

3. MANIFESTAÇÕES EM 2015

Em 2015, depois de uma eleição acirrada para presidente com a vitória de Dilma Rousseff do Partido dos Trabalhadores, e do agravamento da crise econômica, alguns setores da direita da começam a organizar protestos demandando o impeachment ou a renúncia da presidenta. Em resposta a esses cenários, atores políticos organizam atos que entre outras pautas constava o apoio à manutenção do mandato de Dilma Rousseff. Algumas considerações sobre aproximações e distanciamentos entre as manifestações em 2013 e os protestos de 2015 tornam-se pertinentes.

Os Black blocks, os Anonymous e a Mídia Ninja, atores de certo destaque em 2013, não estão presentes nas manifestações de 2015, seja as contra ou pela manutenção do mandato da presidente Dilma. Por outro lado, a internet e as redes sociais reaparecem instrumentos essenciais para as novas manifestações. Um primeiro elemento da nossa análise, portanto, é que as redes socais ao se consolidarem como instrumento fundamental para as mobilizações em 2013, comprovando o potencial dessa ferramenta de contribuir para a construção de manifestações de larga escala, e de possibilitar o debate público nos meios virtuais, apresenta novos desafios para as organizações, coletivos e movimentos que se propõe a mobilizar manifestações em 2015. Como aproveitar das oportunidades da internet passa a ser uma questão de relevância tanto para os coletivos que articulam os atos contrários à atual presidenta, quanto para as organizações que tem saído ás ruas pela defesa de Dilma e contra o reajuste fiscal.

Nesse sentido, as manifestações contra a presidenta Dilma em 2015 têm sido organizadas por uma série de novos grupos que foram criados a partir de 2013. Nos atos que ocorreram em Março, por exemplo, a matéria da Revista Folha apresenta como articuladores o Movimento Brasil Livre (MBL), o Vem pra Rua e os Legalistas. Apesar da diversidade ideológica entre esses coletivos, indo do liberalismo até a defesa pela intervenção militar, em todos a atuação nas redes sociais aparece com uma das principais estratégias. Mais do que isso até, esses coletivos são frutos desse contexto onde a internet configura-se como possível ferramenta de interlocução entre organizações e público.

Um caso interessante é o do Movimento Brasil Livre (MBL), que surge em 2013, ainda nas manifestações da Jornada de Junho, contudo sem obter a repercussão que alcança em 2015. Surge, utilizando das redes sociais, defendendo o liberalismo tendo como uma de suas pautas a privatização do transporte público.

O MBL buscou em um primeiro momento, dialogar com a conjuntura de 2013 se contrapondo ao Movimento Passe Livre, a apresentar entre outras coisas uma proposta liberal em relação ao transporte público. A ampliação das manifestações de Junho possibilitou, portanto, que este grupo disputasse e apresentasse propostas

final2.indd 155 4/5/2016 10:04:15 PM

contraditórias com os atos pela tarifa zero. Contudo o coletivo, tendo em vista o caráter plural das Jornadas de Junho, não conseguiu protagonizar as manifestações.

O MBL mantém sua estratégia de ampla presença nas redes sociais e em 2015 desponta-se como um dos principais articuladores das manifestações contra a presidenta Dilma. Algumas de suas lideranças começaram a ter espaço na mídia tradicional, marchas são organizadas e conversas com políticos são marcadas (vide a reunião com Eduardo Cunha amplamente divulgada pelo próprio grupo). Nesse sentido apesar de a presença do coletivo não ser exclusiva às redes sociais, estas são fundamentais para sua atuação, possibilitando a interlocução com o público.

Além dos coletivos citados, outro caso interessante é o dos Revoltados Online. Estes surgem ainda em 2010, antes mesmo das Jornadas de Junho, como comunidade do *facebook, twiter* e *blog*. O principal papel deles era a divulgação de informações, notícias ou memes anti-petistas e se auto definiam como "organização de iniciativa popular de combate aos corruptos do poder". Em 2015 se fortalece mobilizando pela internet os atos contra Dilma e utilizando das redes como espaço para divulgação de notícias anti-petistas.

Além de coletivos atuantes na internet, as próprias manifestações foram convocadas quase exclusivamente pelas redes. Em pesquisa da Fundação Perseu Abramo sobre o ato que ocorreu dia 15 de Março 75% dos manifestantes respondeu que haviam sido convocados pelas redes sociais. Nesse sentido, tendo em vista que os principais articuladores desses protestos não são organizações com tradição na atuação com a base e não tem uma atuação em algum setor da sociedade que possibilitasse uma mobilização não virtual, a internet surge como ferramenta indispensável para a convocação dos atos. Portanto, a relação entre os articuladores e os demais manifestantes se dá quase exclusivamente a partir das páginas, comunidades e perfis das redes sociais.

As manifestações de Junho ao demonstrarem a capacidade de mobilização das redes, comprovando a possibilidade da atuação nos meios virtuais, estimularam a criação ou consolidação de coletivos que a partir dos instrumentos da internet tem buscado reverter uma atuação virtual em mobilização real. Dessa forma, as redes possibilitaram que grupos sem presença em sindicados, igrejas, movimentos, ou seja, sem presença nos tradicionais espaços de mobilização, convocassem um número significativo de pessoas para seus atos. Com isso, diversos grupos de diferentes espectros da direita encontraram os instrumentos necessários para se comunicar com potenciais manifestantes.

Já nas manifestações em defesa da continuidade do mandado da presidenta, os principais articuladores, segundo as convocações para os atos, foram as centrais sindicais e tradicionais organizações dos movimentos sociais (CUT, CTB, MST,

final2.indd 156 4/5/2016 10:04:15 PM

entre outras) com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e setores do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Organizada por movimentos fundados pré-redes sociais, o dilema da utilização da internet como instrumento de mobilização aparece de forma diferente do que com os protestos anti-Dilma. Estamos tratando, portanto de movimentos sociais de longa trajetória na atuação em vias não virtuais, com presença na base e com tradição na mobilização de protestos, os quais possuem uma grande diversidade de estratégias, elaboradas e aprendidas nesses últimos anos, para a interação ou confronto com o poder público. Nesse sentido, o desafio para esses movimentos passou a ser o de encontrar formas de diálogo entre as estratégias tradicionais e as novas formas de mobilização a partir das redes sociais.

Como dito anteriormente, uma das contribuições das manifestações de junho de 2013 foi a de consolidar a internet como espaço de disputa política. Tornou-se inviável para os movimentos sociais e centrais sindicais ao se depararem com a capacidade das redes de levar milhares de pessoas para as ruas e com o fortalecimento da atuação da direita nos espaços virtuais, ignorar a atuação na internet. Como disputar esse espaço aparece como um dos novos desafios para a esquerda brasileira.

Assim, a atuação nas redes, sobretudo no *facebook,* também é presente no processo de convocação para os atos contrários ao impeachment da presidenta Dilma. Segundo pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada no ato de 13 de Março, as redes sociais foram apontadas por 23% dos entrevistados como a segunda principal forma de convocação para o ato. A principal com 29 ¨% foram os grupos de ação política a qual o manifestante pertence. Ou seja, a mobilização de suas bases e a atuação nas redes foram as principais estratégias para mobilização utilizadas pelos organizadores desse ato.

Outro elemento importante para a análise são as pautas dos atos de 2013 e de 2015. Em junho de 2013, como dito anteriormente, os primeiros protestos tiveram como pauta a revogação das tarifas de ônibus. O Movimento Passe Livre ao protestar contra o aumento das tarifas defendia a ideia do passe livre a partir da gratuidade das passagens. Contudo, no segundo momento com a ebulição das amplas manifestações que inauguraram as Jornadas de Junho, uma grande diversidade de pautas ganharam as ruas. Não havia mais um movimento unificado em torno de uma agenda, mas sim manifestações plurais com a presença de uma grande diversidade de bandeiras, algumas antagônicas entre si. Nesse momento a corrupção passar a ser uma das pautas de maior presença, reflexo disso é crescente questionamento aos gastos da Copa do Mundo, que culmina em protestos nos dias dos jogos da Copa das Confederações.

O fortalecimento da corrupção como uma das pautas das manifestações, ou melhor, como a pauta central de uma parcela dos manifestantes, teve diferentes

final2.indd 157 4/5/2016 10:04:15 PM

implicações para os protestos desse ano. Nos protestos contrários à presidenta o combate à corrupção reaparece como a principal bandeira, conjuntamente com o impeachment. Segundo a pesquisa da Fundação Perseu Abramo, realizada dia 15 de Março, 57% responderam que sua principal motivação para comparecer à manifestação era a corrupção, seguido de 32% que indicaram o impeachment como principal motivo.

A crítica do PT por causa das denúncias de corrupção tem sido a principal fonte para as postagens no *facebook* de organizações como o Vem pra Rua, o Movimento Brasil Livre e os Revoltados Online. Tendo em vista o caráter seletivo das postagens, poupando alguns políticos denunciados pela corrupção e concentrando as críticas principalmente no Partido dos Trabalhadores, a pauta do combate à corrupção aparece mais como instrumento para mobilização do que de fato a partir de propostas que visem seu combate efetivo. As Jornadas de Junho de certa forma indicaram a possibilidade para a ampla mobilização de certos setores da sociedade em torno da insatisfação em relação à corrupção. Como estratégia os articuladores dos atos contra Dilma em 2015, portanto, tentam canalizar e instrumentalizar a insatisfação com a corrupção com o intuito de mobilizar pessoas em torno do anti-petismo.

Já em relação aos atos contrários ao impeachment a discussão acerca da corrupção aparece de outra forma. Os movimentos e organizações da esquerda, ao se depararem em 2013 com a bandeira do combate a corrupção tomando as ruas como uma das pautas de maior destaque tiveram a necessidade de apresentar uma resposta política a essa reivindicação. Assim, uma antiga pauta de diversos setores da esquerda ganha força como possível resposta para a necessidade de combate à corrupção: a reforma política. Poucos meses após junho de 2013 foi lançado *Plebiscito por uma Constituinte Exclusiva e Soberana do Sistema Político* na tentativa de inúmeros movimentos sociais de mobilizar em prol de uma constituinte exclusiva que possibilite uma reforma política.

Nos atos a favor da manutenção do mandato da presidenta Dilma a reforma política aparece novamente como uma das pautas do movimento. Assim, diversos atores políticas que se identificam com a esquerda apontam nessa pauta o caminho para responder o anseio apresentado em 2013 de combater a corrupção.

Presenciamos, portanto, uma disputa em relação ao significado da pauta corrupção nas duas diferentes manifestações, uma (a pelo impeachment) buscando direcionar a corrupção como um problema específico do grupo político que está no poder e a outro apresentando a corrupção como um problema estrutural relacionada com a configuração e as regras que regem nosso sistema político.

As manifestações pela manutenção do mandato de Dilma enfrentam também um dilema relacionado com suas propostas em relação ao governo atual. Se por

final2.indd 158 4/5/2016 10:04:15 PM

um lado há a tentativa de defender a permanência do mandato atual, por outro há uma insatisfação dos movimentos sociais em relação às escolhas do governo Dilma no que tange o combate à crise econômica e política. Essa questão se relaciona com a análise de Zibechi (2006) sobre os novos cenários e desafios para os movimentos sociais na América Latina. O autor discorre que um dos desafios enfrentados pelos movimentos nessa conjuntura está relacionado com as relações que serão mantidas com os governos que saíram dos próprios movimentos ou de conjunturas construídas por eles (ZIBECHI, 2006). A eleição de governos com o apoio de movimentos sociais gera uma nova conjuntura e novos dilemas para os movimentos. Estes ao mesmo tempo que necessitam pressionar o Estado, principalmente em conjunturas onde o governo, apesar do apoio dos movimentos, tem mantido o sistema hegemônico, acabam por ter o receio de desestabilizar o mandato o qual apoiam. Os movimentos que articulam os atos em defesas da manutenção do mandato da presidenta, nesse sentido, tem buscado algum equilíbrio entre pressionar o governo pressionado por uma posição contrária ao reajuste fiscal e a terceirização, ao mesmo tempo que questionam e combatem a tentativa de *impeachment*.

Traduz essa questão um dos principais motes desses atos: "contra a direita por mais direitos". O enfrentamento a direita portanto aparece como solução encontrada para resolver o problema da tensão entre necessidade de pressionar X receio de desestabilizar. Assim, passa a fazer parte das bandeiras desse atos diversas bandeiras tradicionais da esquerda no Brasil, como o combate à flexibilização dos direitos dos trabalhadores, o combate a redução da maioridade penal, a luta pelo imposto sobre grande fortunas, entre outros.

Por outro lado deve ser destacado que em:

> la realidad brasileña la relación entre movimientos sociales y partidos tuvo, a lo largo del tiempo, un carácter multifacético, que no puede ser confundido con cooptación. A ese respecto Esteban Iglesias esclarece que el vinculo entre los movimientos sociales y el *Partido dos Trabalhadores* ha asumido en 1989 un carácter orgánico dentro de un proyecto político que ha sustentado la candidatura del presidente Lula. Sin alcanzar a presidencia esa relación se vació. Ya al alcanzar a presidencia en las elecciones del 2002 la relación entre el PT y los movimientos sociales asumió un carácter distinto que Iglesias define como "*no orgánico y fragmentado*". Durante los dos mandatos de Lula ese vínculo tuvo el carácter de un "diálogo crítico" asumido por la Central Única dos Trabalhadores/CUT, União Nacional dos Estudantes (UNE – Unión Nacional de los Estudiantes) y Marcha Mundial das Mulheres (Marcha Mundial de las Mujeres), o de una critica formal en el cual se encuadraban el MST y las Pastorales. (IGLESIAS, p.141-140).

final2.indd 159 4/5/2016 10:04:15 PM

Na manifestação **dia 20 de agosto** de 2015 houve a presença maciça de movimentos sociais, ou seja, grupo com histórias de organização. No caso da Bahia houve a convocação pelo Fórum de Movimentos Sociais da Bahia (material distribuído à população) tendo como grande bandeira a da "Liberdade e Democracia! Contra a Direita e o Ajuste Fiscal." Onde continha alguns desdobramento como:

— Contra o ajuste fiscal! Que os ricos paguem pela crise!

— Fora Cunha: Não às pautas conservadoras e ao ataque a direitos!

— A Petrobras é nossa (defendendo a Petrobras 100% estatal)

— A saída é pela esquerda, com o povo na rua, por Reformas Populares

Não se pode esquecer que como desdobramento do movimento de 2013 muitas organizações e movimentos sociais procuraram através de intensos debates reavaliar a proposta para a criação de uma constituinte exclusiva para a **reforma política** como forma de responder as denúncias da corrupção para além de "slogans frouxos". Onde através de debates em Igrejas, na CNBB, e cerca de 400 organizações conseguiram, aproximadamente, o apoio de 7 milhões de pessoas

As manifestações de 2015 aparecem como uma tentativa de reorganização e articulação entre diversos atores tanto de um campo que se referencia progressista ou de esquerda quanto de um campo mais referenciado com a direita. Os aprendizados de ambos os campos acerca das manifestações de junho de 2013 tem impacto nas estratégias desses atores na busca por conseguir incidir com maior efetividade possível na conjuntura atual. As diversas leituras sobre junho de 2013, ainda no imaginário recente da população, orientam as tentativas de ampliar a capacidade de diálogo e de apresentar respostas aos anseios, mesmo que difusos, de diversos setores da sociedade.

O perfil dos participantes das manifestações de 2013 e 2015 parecem confirmar as afirmações e conclusões do texto e de alguns autores citados como André Singer (2013), que aponta que os atos de 2013 teriam sido compostos principalmente pela classe média e pelo novo proletariado, definido pelo autor como "trabalhadores, em geral jovens, que conseguiram emprego com carteira assinada na década lulista (2003-2013), mas que padecem com baixa remuneração, alta rotatividade e más condições de trabalho" (SINGER, 2013, p. 26). A presença, portanto de diferentes setores da sociedade reforça a idéia das manifestações de junho como expressão plural de perspectivas diversas.

Segundo dados do Ibope (quadro abaixo) sobre os manifestantes das capitais de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará, Bahia e em Brasília dos atos de 20/06/2013 observa que estes eram na sua maioria jovens (63% com até 29 anos), com cursando com graduação de nível superior. A

final2.indd 160 4/5/2016 10:04:15 PM

grande maioria era composta por trabalhadores dos quais 45% ganhava até 5 salários mínimos o que significa uma grande participação dos chamados setores médios (56% de 2 até 10 salários mínimos) o que fomentou análises como a de Singer que apontam para o novo proletariado e a classe média tradicional com grandes forças motrizes das manifestações. Entretanto, também é observável que outros setores, mesmo sem uma presença tão elevada, apresentam porcentagens consideráveis na pesquisa do Ibope. Nas manifestações de Julho, em um mesmo ato, poderiam ser vistas pessoas de diversas faixas de renda apontando para o sucesso em mobilizar, mesmo que com a predominância de setores intermediários, uma certa diversidade no perfil dos manifestantes no quesito renda.

Quadro I — Perfil dos Manifestantes em oito capitais brasileiras 20/06/2013

IDADE	14 a 24 anos	43%
	25 a 29 anos	20%
	30 a 39 anos:	18%
	40 ou mais anos	19%
ESCOLARIDADE	Até colegial iniciado	8%
	Colegial completo/ensino superior iniciado	49%
	Superior completo	43%
RENDA	Até 2 salários mínimos	15%
	Acima de 2 até 5 salários mínimos	30%
	5 até 10 salários mínimos	26%
	Acima de 10 salários mínimos	23%
	Não responderam	6%
FUNÇÃO REMUNERADA	Trabalham	76%
	Não trabalham	24%

Fonte: Ibope

Já as manifestações de 16 de agosto de 2015 na Avenida Paulista em São Paulo assumia um perfil mais homogêneo e fundamentalmente voltado para pedir a saída da presidenta

Quadro II — Perfil dos Manifestantes em São Paulo 16/08/2015

COR	Branca	75%
	Parda	17%
	Preta	3%
	Outra	5%

final2.indd 161 4/5/2016 10:04:16 PM

PARTIDO DE PREFERÊNCIA	Nenhum	52%
	PSDB	**33%**
	PT	1%
SEXO	Masculino	61%
	Feminino	39%
IDADE	12 a 20 anos	5%
	21 a 25 anos	6%
	26 a 35 anos:	19%
	36 a 50 anos	30%
	51 anos ou mais	40%
ESCOLARIDADE	Fundamental	4%
	Médio	20%
	Superior	76%
RENDA	Até 2 salários mínimos	6%
	Acima de 2 até 3 salários mínimos	8%
	Acima de 3 até 5 salários mínimos	13%
	Acima de 5 até 10 salários mínimos	25%
	Acima de 10 até 20 salários mínimos	25%
	Acima de 20 até 50 salários mínimos	14%
	Acima de 50 salários mínimos	3%
OCUPAÇÃO	PEA	84%
	Não PEA	16%

Fonte: Datafolha

O protesto teve como perfil predominante brancos (75%), homens (61%), com ensino superior (76%), acima de 36 anos (70%) e membros da população economicamente ativa (84%). Estamos tratando, portanto, de um ato com predominância de uma faixa etária diferente da de 2013. No caso da manifestação de São Paulo puxada dia 16 de Agosto, diferente das manifestações de 2013, os jovens eram minoritários, enquanto a considerável maioria era composta por pessoas acima de 36 anos.

Em relação a faixa de renda 42% declarou receber mais que 10 salários mínimos. A predominância, portanto, de setores mais abastados da população chama atenção como curioso elemento. Acreditamos que o sucesso das manifestações de Junho em mobilizar também faixas superiores no quesito renda, mesmo que sem a mesma ênfase das anti-dilma de 2015, provou na prática a possibilidade

final2.indd 162 4/5/2016 10:04:16 PM

de mobilizar também a classe média alta e alta. Não queremos afirmar com isso que as mesmas pessoas de faixas de renda superiores estavam presentes nas duas manifestações em questão, mas sim que possivelmente em 2013 as organizações mais identificadas com as faixas de renda superiores viram na prática a possibilidade de estimular a ida as ruas desses setores da sociedade. Em 2013, portanto, era visível um fenômeno que só ganharia corpo e ficaria mais visível nas manifestações anti-Dilma em 2015: a mobilização de um número considerável de pessoas que recebem acima de 10 salários mínimos.

Já a manifestação que ocorreu dia 20 de Agosto de 2015 no Largo da Batata teve como intuito a defesa da continuidade do mandado da presidenta, além da luta pela reforma política e combate à terceirização, à redução da maioridade penal, entre outros. A tabela seguinte apresenta alguns dados obtidos pela pesquisa do Datafolha:

Quadro III — Perfil dos Manifestantes em São Paulo 20/08/2015

COR	Branca	46%
	Parda	32%
	Preta	17%
	Outra	4%
PARTIDO DE PREFERÊNCIA	Nenhum	20%
	PSDB	**0%**
	PT	60%
SEXO	Masculino	59%
	Feminino	41%
IDADE	12 a 20 anos	5%
	21 a 25 anos	7%
	26 a 35 anos:	22%
	36 a 50 anos	34%
	51 anos ou mais	32%
ESCOLARIDADE	Fundamental	18%
	Médio	30%
	Superior	52%
RENDA	Até 2 salários mínimos	24%
	Acima de 2 até 3 salários mínimos	17%
	Acima de 3 até 5 salários mínimos	16%

final2.indd 163 4/5/2016 10:04:16 PM

RENDA	Acima de 5 até 10 salários mínimos	21%
	Acima de 10 até 20 salários mínimos	15%
	Acima de 20 até 50 salários mínimos	5%
	Acima de 50 salários mínimos	0%
OCUPAÇÃO	PEA	84%
	Não PEA	16%

Fonte: Datafolha

No caso do ato do dia 20 houve poucas disparidades em relação aos quesitos do perfil, apresentando uma certa pluralidade. Os quesitos com faixas que apresentaram uma quantidade com considerável diferença perante as outras foram a da idade, onde 66% dos manifestantes declararam ter mais de 36%, contra 34% menores de 36; a ocupação onde 84% eram economicamente ativos; a escolaridade com 52% do ensino superior; e a preferência partidária com 60% indicando o Partido dos Trabalhadores. Entretanto, com exceção da ocupação e da preferência partidária, mesmo nos quesitos com alguma disparidade a manifestação do dia 20 se apresentou menos homogênea do que a do dia 16. Em relação a cor 41% declararam serem brancos, 32% pardos e 17% negros. Já em relação ao sexo 59% homens e 41% mulheres. Reforçando, portanto, que enquanto o ato anti-dilma era composto por um perfil mais homogêneo, os do dia 20 foram constituídos por manifestantes de perfil relativamente mais plural.

Em relação a renda, segundo os dados do Ibope, o ato foi composto por 24% com até 2 salários mínimos, 33% de 2 a 5 salários, 21 % de 5 a 10 salários mínimos e 20% acima de 10. Nesse sentido, 54% dos manifestantes recebiam de 2 a 10 salários, apontando portanto que o setor intermediário compunha a maior parte da manifestação. Os manifestantes com renda acima de 10 salários mínimos, apesar de consideráveis 20%, tem menor presença do que das manifestações anti-Dilma. Por outro lado, 24% dos manifestantes tinham renda de até 2 salários mínimos, destoando dos 6% apresentado no anti-Dilma.

4. CONSIDERACÕES FINAIS

> "os manifestantes contra o governo sabem o que não querem — a Dilma, o Lula e o PT no poder —, mas ainda não pensaram bem no que querem".

Luis Fernando Veríssimo ao se referir ao protesto de 20 de agosto.

Cremos que a falta de objetivos ou a tese de que os participantes também não sabem o que querem só tem sentido nas primeiras manifestações de 2013 e não se estende a todos os manifestantes.

final2.indd 164 4/5/2016 10:04:16 PM

Mas não se pode deixar de lado algumas contribuições como a de Giovanni Sartori, que vê o conhecimento como "competência e controle cognitivo" e que esse conhecimento cada vez vai ficando mais difícil "à medida que a política se complica", ou quando incorpora as "interdependências globais".

Porém essa complexidade que leva ao desconhecimento tem como uma consideração relevante, ao se analisar as manifestações aqui tratadas, que se refere que o desconhecimento por parte de alguns participantes do por quê está participando ou de uma resposta quase correspondente a um "slogan frouxo" é resultado de informações que chegam por via única através da grande mídia e assim a ausência do cidadão considerado "educado" que exige estar em constante debate e controvérsia deixa de existir. O que ocorre apenas através da militância. Para uma visão de mundo — hegemônica até algumas poucas década atrás, o homem para ser considerado educado teria que ter clareza do "nos" e do "eles" e um projeto, uma organização para atingir as mudanças através dos movimentos sociais, das ações coletivas.

Para Castells (2013:15) ao se referir ao hoje, as redes de indignação e esperança na era da internet "...ao se juntar a uma área ocupada e ao desafiar as normas burocráticas sobre o uso do espaço, outros cidadãos podem participar do movimento sem aderir a nenhuma ideologia ou organização, apenas estando lá por suas próprias razões". Ele aponta também que as áreas do Estado ou de instituições financeiras seria o alvo a ser atingido.

Não se pode deixar a questão do conhecimento fora desse raciocínio. Se por um lado existe a possibilidade de conseguirmos uma multidão nas ruas, por outro, não temos um projeto ou o conhecimento de como ocorrem as redes do império que Negri se refere. Assim, acreditamos que, se por um lado a indignação tem conseguido reunir uma multidão, por outro essa ausência de projeto unificado e muitos não tem sequer um elemento básico constitutivo de uma ação coletiva que a idéia do "nós" no sentido de uma identidade, de um pertencimento. E a ausência de um projeto pode trazer como resultado tanto uma indignação ou um sentimento diferente, que é o ódio.

Um aspecto histórico também a considerar é a análise da relação da Democracia e a Burocratização, que como diz Bobbio "caminharam no mesmo passo" (o que já havia sido considerado por Max Weber). Sobre esse tema Bobbio(1986:35) se diz que "assim aconteceu que o estado de serviços, o estado social, foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma democracia no sentido pleno da palavra". É quando o estado tem que "arcar com um ônus desconhecido pelo estado das oligarquias tradicionais e da primeira oligarquia burguesa. É quando os proprietários deixam de ser os únicos a ter direito do voto — o "estado como associação dos proprietários para a defesa daquele direito natural supremos que era exatamente, para Locke, o direito de propriedade".

final2.indd 165 4/5/2016 10:04:16 PM

Esse quadro que Bobbio nos trás pode ainda se refletir no nosso continente, pois nos protestos recentes no Brasil observa-se a presença de dois tipos de cultura política, que é a cultura política da participação e a cultura política de sujeição Para a primeira importa o processo, o modo como são conformadas as políticas publica, ou seja, além da eficácia administrativa com a participação constante da sociedade civil na formação dessas políticas. Diferentemente da cultura política chamada de sujeição (Almond e Verba), característica de regimes autoritários, onde a participação não é um aspecto importante, como na cultura democrática, mas sim a efetivação da política, o que trás consequentemente uma efetivação escolhida apenas pelos representantes.

Isso envolve o tema da transição do autoritarismo para a democracia na América Latina, que como é apontado em alguns estudos essa transição está incompleta em alguns países, ou seja, ainda não se deu no sentido pleno e aí entra o debate das transições que ocorreram pelo alto, "a transição pela transação".

Contudo, no contexto de 2015 vai ficar claro aquilo que parecia difuso nos discursos de alguns manifestantes de 2013, ou seja, uma reação organizada de grupos da direita para a retomada do poder político.

Deixamos aqui dois aspectos que, acreditamos, podem contribuir para aprofundar as análise dos ciclos de protestos recentes no Brasil:

> a) o Brasil que está nas ruas nesses dois últimos anos tem elementos que o distanciam de alguns países do mesmo continente. No caso brasileiro o discurso contra os políticos e o apartidarismo é relevante. Diferentemente de alguns países latino americanos, como é o caso da Argentina, onde os participantes dos movimentos de rua pertencem ou simpatizam com partidos políticos deixando claro seu posicionamento. Aqui, houve no caso dos atos pela saída da presidenta Dilma Rousseff o predomínio do falso discurso anti-partido, que é facilmente percebido na análise do perfil dos participantes realizado pelos institutos de pesquisa. Assim, aponta-se a uma instrumentalização do discurso anti-partidário direcionado a um partido específico.
>
> b) os diversas perspectivas ideológicas dos militantes dentro do peronismo é uma simbologia viva que dá um forte respaldo numérico de pessoas em manifestações de apoio quase diário a presidente Cristina Krischener. O que não ocorre no Brasil, que, como aponta o diretor do Jornal Le Monde Diplomatique em entrevista ao Jornal argentino "Página 12" em junho de 2013, ao ser referir as contestações que ocorreram nesse ano no Brasil 2013 afirmou que falta ao Brasil política de rua (diferentemente da Argentina e Venezuela). Apesar de possuir uma sociedade civil densa e variada — organizações étinicas, religiosas e o MST/Movimento dos Sem Terra, não está acostumados a reclamar na rua.

final2.indd 166 4/5/2016 10:04:16 PM

c) novos instrumentos para a mobilização podem possibilitar novas oportunidades para a atuação das organizações, ações coletivas e movimentos sociais. Assim, a partir de 2013, com a consolidação das redes como instrumento para amplas mobilizações, os espaços virtuais têm se firmado como uma nova arena de disputa, criando para os grupos que se propõe à disputá-la, o desafio de pensar formas de diálogo entre as formas tradicionais de mobilização e as novidades advindas da atuação nesse espaços.

5. REFERÊNCIAS

BARROS, Laura Santos de. *O Hacktivismo nas Manifestações de Junho 2013 no Brasil: uma análise das referências ao Anonymous nos portais da Folha.com e G1*. XXXVII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Rio de Janeiro, 2015.

BOBBIO, Norberto (1986). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CAETANO, Gerardo. Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporânea. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/caeta/PIICuno.pdf>. Acesso em: maio de 2007.

CASTELLS, Manuel (2013*). Redes de Indignação e Esperança. Movimentos Sociais na era da Internet*. Rio de Janeiro: Zahar.

Carta de princípios do Movimento Passe Livre. Movimento Passe Livre. <http://saopaulo.mpl.org.br/apresentacao/carta-de-principios/>.

DAGNINO, E. et ali. (2006) (org.) *A disputa pela construção democrática na America Latina.* São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, E. *Políticas Culturais, Democracia e o Projeto Liberal.* Revista Rio de Janeiro, no. 15 jan-abr 2005.

ESPIÑEIRA G. Ma.Victória e SOUZA, Claudio André. *La Doble Militancia Del Movimiento Estudantil: el caso de la Universidade Federal da Bahia/Brasil.* Trabalho Apresentado no Encontro de Historiadores (AHILA) em Berlin 2014.

ESPIÑEIRA G. Ma. Victória (2011) O movimento estudantil no Brasil (1998-2005). In: Marin, S. G.; Sáenz, A. M. S. (Coordinadoras).(2011*) 154 años de movimentos estudiantiles em Iberoamérica.* México: UNAM.

ESPIÑEIRA G, Ma Victória e DIAS, Ruy A. *Movimentos de Rua no Brasil.* As multidões de junho no Brasil: sem projetos? e sem partidos ? Trabalho apresentado no VIII Congresso Português de Sociologia. Évora, 2014.

FÁVARO, Orietta.(2004) Protesta Social y Representación en lãs Províncias Argentinas: Neuquén en la última década. In: Seoane, José. *Movimientos Socviales y Conflicto em América Latina.* Buenos Aires: Clacso.

GOHN, Maria da Gloria (2008). *Novas Teorias dos Movimentos Sociais*. 3. ed. São Paulo: Loyola.

final2.indd 167 4/5/2016 10:04:16 PM

GOHN, Ma. da Glória (2010). *Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Civis no Brasil contemporâneo.* 2. ed. Petrópolis: Vozes.

Grupos contra Dilma esperam levar 100 mil às ruas no dia 15. Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1600036-grupos-contra-dilma-esperam-levar-100-mil-as-ruas-no-dia-15.shtml>.

IGLESIAS, Esteban. *Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político.* Revista SAAP, Buenos Aires, v.5, n.1, jun. 2011. Disponível: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702011000100005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 11/set. 2014.

Lesgart, Cecília y Souroujon, Gastón (2008) Democracia, Politica y Conflicto. Apuntes Teóricos-Politicos sobre El Cambio de Clíma Político Cultural de La última Década. In: Fernández. A & Lesgart, C. (org.) *Política y Protesta. Visiones comparadas sobre la acción colectiva.* La Democracia en América Latina. Partidos politicos y movimientos Sociales. Rosário: HomoSapiens.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. (2013). *Ruas e a Democracia. Ensaios sobre o Brasil contemporaneo.* Brasília: Contraponto.

Projeto Manifestações de Março/2015. Fundação Perseu Abramo <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa-pesquisa-manifestacoes.pdf>.

Manifesto de Lançamento do Plebiscito Constituinte. 2013 <http://www.plebiscitoconstituinte.org.br/material/manifesto-de-lan%C3%A7amento>.

ROMÃO, Wagner. #naovaitercopa: manifestações, Copa do Mundo e as eleições de 2014. Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR. Vol 1. Número 2. 2013.

SADER, Emir (2013). *Governo paga caro por não ter democratizado a mídia.* Disponível em < http://www.viomundo.com.br/> Acesso em 26 de junho de 2013.

SARTORI, Emir.(1994) A Teoria da Democracia Revisitada.São Paulo: Ática.

TARROW, Sidney. (2009*). O poder em Movimento. Movimentos sociais e confronto político.* Petrópolis: Vozes.

TILLY, Charles.(2009) *Los Movimientos Sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook.* Barcelona: Crítica.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992, 2013. *Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. Política e Sociedade*. Volume 13. Número 28, 2014.

TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: Traugott, Mark (org.). *Repertoires and cycles of collective action Durham*, NC: Duke University Press, 1995, p. 15-42.

ZIBECHI, R. *Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos***.** OSAL, Buenos Aires/CLACSO, año VII, n. 21, sep-dec.2006, pp.221-230.

final2.indd 168 4/5/2016 10:04:16 PM

Capítulo XIII

"Na luta contra o PT": projetos políticos em disputa e radicalização do antipetismo nos ciclos de protestos no Brasil

Cláudio André de Souza[1]

SUMÁRIO: 1. Confiança nas instituições — 2. Antipetismo e repertórios de mobilizações — 3. Considerações finais — 4. Referências Bibliográficas.

Os últimos acontecimentos da política brasileira são desafiadores a todos que estão dedicados a pesquisar as instituições democráticas, contudo, há um acúmulo significativo de reflexões oriundas das diversas agendas de pesquisa e que são plenamente capazes de fornecer algumas pistas sobre a conjuntura atual. A sociologia e a ciência política se destacam na análise do desenho institucional, mas também dos protestos e mais recentemente dos repertórios de interação Estado-sociedade (ABBERS, 2011; TATAGIBA, 2013).

Neste sentido, as formas de mobilização construídas no país nos últimos anos estão intrinsecamente vinculadas à ascensão do lulismo como uma forma de promover distribuição de renda e inclusão social sem confronto entre as classes, conforme assinala Singer (2012). As mobilizações recentes representam um *jogo tensionado* de disputa entre projetos políticos situados nas relações entre Estado e sociedade civil e que também se utilizam da participação como um meio de organização política (DAGNINO, 2006).

Vale ressaltar, no entanto, que as manifestações de junho de 2013 explodiram uma forte indignação com os serviços públicos e com a política, de uma maneira geral, traduzindo o que José Álvaro Moisés (2013) já apontara como forte tendência no cenário brasileiro após a democratização, ou seja, o fato dos índices de baixa credibilidade institucional levarem a um claro distanciamento da política e de seu funcionamento, tratando-se, portanto, de uma questão de cultura política.

Um dos argumentos que destacaremos nesse trabalho é que a recorrente desconfiança nas instituições parece ter sido "transferida" em grande medida à

1 Cientista Político. Mestre e doutorando em Ciências Sociais (UFBA) e Professor de Ciência Política da Faculdade Baiana de Direito e da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). E-mail: claudioandre.cp@gmail.com

final2.indd 169 4/5/2016 10:04:16 PM

construção de narrativas que responsabilizam quase que exclusivamente o Partido dos Trabalhadores (PT) por erros e posições equivocadas na visão de uma grande parcela da população (economia, corrupção, políticas públicas, etc.), mas que atinge, na verdade, o sistema político pelo qual se sustentam as instituições democráticas.

Em outras palavras, há uma *radicalização do antipetismo* situado numa dupla dimensão de análise: a) imputa-se ao partido a responsabilidade por malfeitos na política brasileira em um cenário de forte crítica ao sistema político; b) Mas, no entanto, as mobilizações contra o PT assumem um viés partidário, à medida que buscam a mobilização de segmentos conservadores alinhados à oposição partidária, que ganharam força ao longo do ano de 2015 em protestos contra a Presidente Dilma Rousseff (PT) e tendo como pano de fundo o pedido de impeachment, levando a uma queda brutal dos índices de apoio ao seu governo, conforme pesquisas realizadas pelos principais institutos de opinião.

Em suma, este trabalho tem como objetivo sustentar o argumento de que as manifestações de junho de 2013 e os protestos de 2015 contra o PT apresentaram pontos de aproximação, além do que existem um confronto em curso entre dois projetos políticos — o projeto neoliberal e o democrático-participativo —, tendo como um dos efeitos a *radicalização do antipetismo*[2], como parte constitutiva de um projeto político neoliberal nos termos analíticos sugeridos por Dagnino (2006) e também analisados mais recentemente por André Singer (2015), ao identificar alguns limites e equívocos do lulismo nas decisões encaminhadas pelo segundo governo da Presidente Dilma, aproximando-se de uma agenda avessa àqueles que foram os responsáveis pela sua reeleição. São estes que tem ajudado a derrubar a popularidade do governo diante de medidas que aceleram as fissuras do lulismo como um modo de representação política.

1. CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

O marco teórico-analítico da confiança nos ajuda a compreender os ciclos de protestos recentes no Brasil, ou seja, a importância da desconfiança como tema central de explicação da cultura política nos estudos sobre a democracia. Para Moisés (2013, p. 363):

> a desconfiança política é estrutural e afeta, senão todas, a grande maioria das instituições. Além disso, ela não é um fenômeno transitório, associado a uma situação específica, como denúncias de escândalos ou crises políticas. É persistente da relação entre os

2 A radicalização assume o sentido de avanço do ódio de classe e rejeição ao PT, como um fenômeno anteriormente observado, isto é, que não se inicia em 2003 com a vitória presidencial de Lula.

final2.indd 170 4/5/2016 10:04:16 PM

> cidadãos brasileiros e as instituições, tal como já mostravam as pesquisas conduzidas ao longo das últimas décadas.

A confiança interpessoal pode ser entendida enquanto processo designador de segurança de procedimento ou crença em outros com quem se interage e se convive, sendo que nas ciências sociais, "o interesse pelo conceito está associado à preocupação com os processos informais por meio dos quais as pessoas enfrentam as incertezas e as imprevisibilidades que decorrem da crescente complexificação da vida" (MOISÉS, 2013, p. 39).

O que uma parte considerável da literatura analisa sob a ótica do autor é que:

> as experiências dos cidadãos influem decisivamente sobre a confiança política e que elas estão associadas à vivência de regras, normas e procedimentos que decorrem do princípio de igualdade de todos perante a lei. Mostra também, no entanto, que a avaliação dos cidadãos sobre as instituições depende do aprendizado propiciado a eles pelo seu funcionamento prático. Uma vez que sejam capazes de sinalizar, de modo inequívoco, o universalismo, a imparcialidade, a justeza e a probidade de seus procedimentos, assegurando que os interesses dos cidadãos sejam efetivamente levados em conta pelo sistema político, as instituições geram apoio, solidariedade e ganham a confiança dos cidadãos. Em sentido contrário, quando prevalece a ineficiência ou a indiferença institucional diante de demandas para fazer valer direitos assegurados por lei ou generalizam-se práticas de corrupção, de fraude ou de desrespeito ao interesse público, instala-se uma atmosfera de suspeição, de descrédito e de desesperança, comprometendo a aquiescência dos cidadãos à lei e às estruturas que regulam a vida social; floresce, então, a desconfiança e o distanciamento dos cidadãos da política e das instituições democráticas, a exemplo da experiência recente de países da América Latina e, inclusive, do Brasil (MOISÉS, 201, p. 48).

Esse tipo de explicação remete à valorização da confiança política com base nas instituições e na sua significação cultural e política. Nessa direção, José Álvaro Moisés propõe a defesa da conexão analítica dos conceitos de confiança, cidadania e instituições democráticas.

É possível perceber nas pesquisas realizadas pelo autor que a maior parte dos brasileiros é capaz de definir os princípios de democracia preconizados pelos valores à liberdade e ao conjunto de procedimentos e estruturas institucionais, no entanto, o brasileiro pode ser definido como um *cidadão crítico,* conforme definição mais ampla de Pippa Norris (1999). O significado disto é o que Moisés[3] exemplifica referindo-se à avaliação dos partidos políticos no Brasil (p. 86):

3 *op. cit.*

final2.indd 171 4/5/2016 10:04:16 PM

> ao mesmo tempo em que os partidos são reconhecidos como indispensáveis à democracia, o seu desempenho concreto é severamente avaliado, como exemplifica a atitude de desconfiança dos cidadãos; no entanto, mais que querer eliminá-los, a maioria dos cidadãos parece estar dizendo que deseja que eles funcionem efetivamente como mecanismos de representação. A percepção razoavelmente sofisticada dos cidadãos brasileiros sobre a democracia pode servir de base para iniciativas de pressão sobre o sistema político, no sentido de reforma das instituições de representação. Por último, a preocupação com a corrupção também mostra que existe uma demanda sobre o desempenho das instituições encarregadas da responsabilização de políticos e governos. Para um país cuja experiência democrática é relativamente recente, esses sinais não são de pouca importância.

A desconfiança nas instituições configura intensamente o quadro político produzido pelas manifestações de junho de 2013, quando milhares de pessoas foram às ruas pela primeira vez apresentando uma grande reprovação aos políticos e às instituições políticas. Segundo pesquisa realizada pelo Datafolha no ato do dia 18/06 em São Paulo, 84% dos participantes não tinham preferência partidária e 40% foram protestar contra a corrupção e 24% contra os políticos[4].

Segundo as considerações de Romão (2013), as manifestações levaram a uma tentativa de resposta por parte do governo federal, sendo que este não foi capaz de conduzir um debate mais fecundo com a sociedade civil, derrubando os índices de aprovação do governo. Entre abril de 2012 e março de 2013 a aprovação do governo Dilma oscilava entre os 62 e 65 pontos percentuais (Datafolha), sendo em novembro de 2013 de 36%.

Concordamos com Tatagiba (2014) quando reitera que há um ciclo em aberto após as manifestações de junho, que levaram à cabo um contraditório e multifacetado "desejo de mudança", já sendo possível enxergar uma disputa entre projetos políticos distintos. Para a autora,

> as características dos protestos de junho permitem supor que entramos em uma nova fase de mudanças, na qual os movimentos sociais tradicionais e os partidos políticos de esquerda disputam e/ou compartilham o protagonismo das lutas sociais com um leque mais diversificado de atores que emergem na cena pública portando um conjunto variado de demandas e projetos políticos (p. 58).

Essa afirmação põe junho de 2013 "em disputa", sendo que os atos atraíram grupos sociais alinhados a distintos projetos políticos. De algum modo, os

4 Mais detalhes no link: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1296886-em-protesto-de-sp-maioria-nao-tem-partido-diz-datafolha.shtml>. Acesso em 09/out. 2015

final2.indd 172 4/5/2016 10:04:16 PM

repertórios de mobilizações que se sucederam nos anos seguintes apontam para uma tensão ainda em curso, mas de afastamento do projeto político democrático-participativo, estabelecendo um diálogo com o conceito de Dagnino (2002).

O conceito de projeto político baseia-se numa visão gramsciana, sendo definido enquanto "conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO, 2002, p. 282). A grande novidade dessa conjuntura, portanto, além da rearticulação do projeto neoliberal, é o uso das ruas para protestar, sendo que a sucessão de mobilizações após junho de 2013 reforçaram uma guinada conservadora impulsionada pelo antipetismo[5].

2. ANTIPETISMO E REPERTÓRIOS DE MOBILIZAÇÕES

O "sentimento de mudança" que tem pairado na sociedade brasileira mantém uma relação intrínseca com os resultados negativos de confiança nas instituições a um certo tempo, no entanto, os escândalos de corrupção cobertos pela grande imprensa e a forma pela qual a oposição arregimentou apoio nas eleições de 2014 revelam o peso do antipetismo como impulsionador das mobilizações em curso a partir de 2015. Ou seja, a percepção para grande parte dos cidadãos comuns é que a performance das nossas instituições resume-se à ineficácia de um partido político no governo.

A sustentação desse antipetismo e a sua respectiva força social e política não ocorreria sem se apresentar como um projeto político em termos gramscianos, ou seja, de grande penetração e legitimidade na sociedade civil, um espaço marcado por distintos projetos e interesses.

A crise do PT perpassa justamente pela dimensão daqueles espaços públicos que originaram o partido como uma agremiação extra-parlamentar e de representação dos movimentos sociais. Dagnino (2006) alerta para o fato de não existir homogeneidade na sociedade civil. A partir do momento em que o partido deixa de enfatizar alguns repertórios de ação "de rua" por meio da ação de movimentos sociais sob a sua influência, destacando, assim, na sua vivência os gabinetes, promove-se um afastamento de um lócus privilegiado da batalha política.

Embora, o antipetismo seja um fenômeno presente desde a fundação do PT na década de 80, ele foi impulsionado pelo cenário eleitoral de 2014, radicalizando-se no ambiente institucional e de mobilização da sociedade civil no ano

5 O Movimento Brasil Livre (MBL) é um dos grupos articuladores dos protestos realizados contra o PT no ano de 2015, sendo emblemático observar nos documentos, vídeos e site como eles se reconhecem como defensores de um Estado mínimo, aliando-se, em grande medida, ao receituário neoliberal, mas que utilizam como um dos slogans, "Brasil livre é Brasil sem PT".

final2.indd 173 4/5/2016 10:04:17 PM

de 2015. A *radicalização do antipetismo* possui dois aspectos: ele se refere ao ódio de classe[6], ecoando um posicionamento ideológico afastado claramente de pautas relacionadas a valores como justiça, igualdade e inclusão social, assim como a mobilização das oposições partidárias e de segmentos da sociedade civil que se sustentam no argumento de inviabilidade institucional (crise) do governo petista.

Nessa direção, Helcimara Telles (2015, p. 19) analisa os manifestantes que tem ido às ruas em 2015:

> a principal particularidade deste grupo de manifestantes analisados é, além da crítica aos casos de corrupção, o profundo sentimento contrário ao PT, aos seus líderes e às agendas de inclusão social. O que mudou entre 2010 e 2014? Por que apenas presentemente o tema de corrupção passa a alterar as atitudes dos eleitores, a ser associada como um atributo natural do petismo, e a organizar as ruas? Em primeiro lugar, a explicação para os protestos pela saída da presidente e o antipetismo não decorrem somente da cobertura que a mídia faz de casos de corrupção que envolvem o PT. De fato, há parcelas do antipetismo que podem ser explicados como uma reação da opinião pública aos casos de corrupção dos quadros do PT, amplamente divulgados pela mídia. Mas, tal sentimento contrário ao PT não tem sua origem simplesmente na narrativa feita pela mídia sobre os casos de atos ilícitos praticados por este partido (...) o antipetismo e o antipartidarismo — encontrados entre os manifestantes — não procedem simplesmente de uma reação á corrupção. Eles são do mesmo modo provenientes da divergência dos participantes dos protestos com os projetos das políticas de redistribuição de investimentos aos grupos mais pobres.

Tanto a autora como Renato Janine Ribeiro (2014) ao analisarem o impacto da discordância dos manifestantes de 2013 e 2015 com relação ás políticas de inclusão social deixam de examinar de forma relevante no plano analítico o conceito de lulismo (SINGER, 2012), que favorece o entendimento não somente do papel do realinhamento eleitoral ocorrido na eleição presidencial de 2006, mas o peso destas políticas ao buscar estabelecer uma agenda de representação dos mais pobres, mas sem confrontar o *status quo*.

Neste sentido, o antipetismo tem produzido a "canalização" da pouca confiança nas instituições por parte dos cidadãos em direção à presença do PT no poder. Em linhas gerais, os manifestantes de 2013 e 2015 souberam conduzir as críticas a um sistema político como um processo de responsabilização na prática de um só

6 Esta análise pode ser conferida na entrevista concedida por Luiz Carlos Bresser-Pereira à Folha de São Paulo em 01/03/2015. Confira a entrevista no link: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1596370--ricos-nutrem-odio-ao-pt-diz-ex-ministro.shtml> Acesso em 11/out. 2015;

final2.indd 174 4/5/2016 10:04:17 PM

partido. Isso explica o mote dos protestos em algumas capitais, com cartazes, falas em trios e faixas "na luta contra o PT". As críticas ao partido ambientam-se fisicamente na sociedade civil, dentro e fora da mídia e das redes sociais.

O perfil dos participantes nos protestos de 2015 nos leva a considerar que existe uma conexão com as narrativas das manifestações de junho de 2013 (melhoria dos gastos públicos, combate à corrupção, entre outros), mas expandem-se, na verdade, mobilizando grande parcela de eleitores que sempre estiveram mais distantes do apoio eleitoral ao PT, principalmente após a ascensão do lulismo em 2006 pela via do fenômeno de realinhamento eleitoral (SINGER, 2012).

Segundo os dados do Datafolha sobre o perfil dos manifestantes que foram às ruas no primeiro protesto do ano (15/mar.), 82% votaram em Aécio Neves nas eleições passadas, 37% tinham preferência partidária pelo PSDB, 37% são assalariados registrados, 74% foram a uma manifestação pela primeira vez e 76% dos entrevistados possuíam o ensino superior.

O perfil dos manifestantes que foram às ruas nesse mesmo dia na cidade de Porto Alegre (RS) em pouco difere da parcela da população que se mobilizou na capital paulista. Segundo a pesquisa realizada pelo Instituto Index, 76% disseram ter votado no candidato Aécio Neves, 87,2% se disseram brancos, 40,5% declararam renda acima de dez salários mínimos e 44% disseram estar decepcionados com o PT e 56,8% afirmaram estar decepcionados com os políticos como um todo. Quando perguntados o que levaram eles às ruas, 43,8% afirmaram estar indignados com a corrupção.

Em pesquisas realizadas ao longo do ano de 2015 pelo Grupo de Pesquisa Opinião Pública (UFMG) percebe-se que o perfil ideológico dos manifestantes de Belo Horizonte aproxima-se do projeto político neoliberal. Estes são, portanto, eleitores da oposição e que defendem na sociedade civil um projeto político antagônico ao PT. Este cenário também é muito semelhante aos resultados obtidos em Salvador (BA)[7], traçando o perfil dos participantes do protesto do dia 16 de Agosto.

A radicalização do antipetismo soma-se à crise de representação vivida em outro patamar entre os eleitores lulistas, que ao longo do ano tem reprovado o governo, independente do porte do município, escolaridade, renda, região e preferência partidária. A erosão do apoio ao lulismo condensa-se na baixa capacidade de diálogo dos governos Dilma com a sociedade civil e às ações desastradas

7 Pesquisa realizada pelos Professores Cláudio André de Souza e Leonardo F. Nascimento (UFBA) em parceria com o Grupo Opinião Pública (UFMG). Os resultados da pesquisa estão disponíveis no link: <https://drive.google.com/file/d/0B9bLXWZjaF0oc093NWg0dk9UUTQ/view> Acesso em 11/out. 2015.

final2.indd 175 4/5/2016 10:04:17 PM

na economia. Soma-se a isso, o peso dos escândalos de corrupção no país como um malfeito "estruturalmente" petista, depositando sobre o partido o legado de décadas de desconfiança nas instituições que tem sido observado na cultura política dos brasileiros.

Em artigo publicado recentemente onde busca um balanço dos governos Dilma e do lulismo, de uma maneira geral, como um fenômeno atual da política brasileira, André Singer (2015) analisa o recuo do desenvolvimentismo durante os governos Dilma, protagonizando o pano de fundo de uma séria crise do lulismo, o que ainda não incorporou-se ao debate público de agendas por parte da sociedade civil, mas que tem como reflexo da disputa a radicalização do antipetismo posta em curso a partir das eleições de 2014.

Sendo assim, a crise do lulismo tem como um dos efeitos a continuidade dos ciclos de protestos a partir de 2013, mobilizando e levando às ruas uma nova direita que tem se apoiado na estratégia da participação da sociedade e de intensa "militância digital" nas redes (TELLES, 2015b). Esta nova direita pode potencializar o confronto com o lulismo em algumas pautas, todavia.

Contudo, a crise do lulismo reside no âmago do projeto democrático-participativo, pois deriva não somente da mudança dos repertórios de mobilização dos movimentos sociais, que, no intuito de evitar o enfrentamento à arbitragem de interesses sustentada pelo lulismo, tem recuado dos conflitos que envolvem o governo federal, mas também assistem ao desmonte da inclusão social enquanto uma orientação do governo por meio da defesa do desenvolvimentismo. Nas palavras de Singer (2015, p. 66-7), a crise do lulismo refere-se aos seguintes aspectos:

> um Estado capaz de comandar a atividade econômica é de alto interesse para a fração organizada da classe trabalhadora, assim como para as camadas populares em geral e também, em um primeiro momento, para a burguesia industrial. A intervenção do Estado abre avenida para a industrialização, o pleno emprego, o aumento dos salários e a inclusão do subproletariado. Só que, logo depois, quando o Estado passa a ter o poder de comando sobre a economia, os industriais recuam. Em ponto pequeno, o ensaio desenvolvimentista de Dilma teria, assim, seguido as pegadas da década de 1960. Na partida, a burguesia industrial pede ofensiva estatal contra os interesses estabelecidos, pois depende de política pública que a favoreça. Para isso, alia-se à classe trabalhadora. No segundo ato, os industriais "descobrem" que, dado o passo inicial de apoiar o ativismo estatal, estão às voltas com um poder que não controlam, o qual favorece os adversá- rios de classe, até há pouco aliados. No terceiro episódio, a burguesia industrial volta-se "contra seus próprios interesses"(Cardoso) para evitar o que seria um

final2.indd 176 4/5/2016 10:04:17 PM

> mal maior: Estado demasiado forte e aliado aos trabalhadores. Une-se, então, ao bloco rentista para interromper a experiência indesejada. Tal como em 1964, as camadas populares não foram mobilizadas para defender o governo quando a burguesia o abandonou. Mais uma vez o mecanismo burguês pendular ficou sem contrapartida dos trabalhadores. A duplicidade recorrente da camada que responde pela vida fabril brasileira faz recordar, por outro lado, que o ensaio desenvolvimentista não foi só voluntarismo. Houve, no início, efetiva pressão burguesa em favor de programa reindustrializante. Mas, ao não lembrar a lição de que o avanço estatal seria sucedido de inevitável recuo, o plano desabou. Em suma, ao cutucar onças, a presidente deveria ter considerado os instrumentos que teria à mão para reagir quando viesse o bote do contra-ataque. Sem planejamento político, o ensaio desenvolvimentista abriu um vácuo sob os próprios pés e acabou por provocar a mais séria crise do lulismo quando a reação burguesa unificada em favor do retorno neoliberal tornou-se incontrastável. Até por não haver, na sociedade, quem enxergasse a necessidade de contrastá-la.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo o lulismo a política implementada pelo ex-presidente que atraiu o apoio dos mais pobres ao PT sem entrar em atrito com os mais ricos[8], é possível compreender a atual crise do governo como uma combinação de elementos conjunturais e estruturais, tratando- de questões imanentes à governabilidade e da necessidade de realizar reformas no modelo de funcionamento do Estado (ABRÚCIO & TEIXEIRA, 2015).

Um dos pontos em destaque na argumentação aqui exposta se refere a uma crise de representação política do PT, que está no âmago da delicada operação de contemplação de projetos políticos contrários no âmbito do governo, especialmente, nas movimentações iniciadas no segundo mandato da Presidente Dilma, quando, somada à erosão de apoio da base lulista, o governo promove reorientações macroeconômicas afastando-se de medidas favoráveis aos interesses dos mais pobres.

A aproximação entre as manifestações de junho de 2013 e os protestos de 2015 reside na forte crítica ao sistema político avaliado através da forte desconfiança às instituições, no entanto, há uma disputa em curso no seio das mobilizações: a radicalização do antipetismo impede a consecução de um movimento mais ampliado capaz de conduzir como pauta uma refundação democrática enquanto janela de oportunidade da crise instaurada.

8 Cf. entrevista recente de André Singer onde avalia o momento político atual: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/10/politica/1444431979_853273.html> Acesso 11/out. 2015.

final2.indd 177 4/5/2016 10:04:17 PM

Os protestos de 2015 consolidam na conjuntura atual a crise do lulismo e o consequente avanço do projeto político neoliberal nos termos analisados por Evelina Dagnino. Uma novidade marcante é o fato da direita utilizar um repertório de ação comum aos movimentos sociais de esquerda nas últimas décadas, o que atesta o sentido de radicalização do antipetismo. Um outro indicador que pode surgir no cenário eleitoral de 2016 é o possível caráter plebiscitário das candidaturas antipetistas nas grandes e médias cidades, levando à "nacionalização" das eleições locais.

O lulismo até aqui representou grandes acordos que impulsionaram a inclusão social, já que o sistema político não permite aventuras fora das coalizões dependentes da fragmentação partidária. Os governos petistas pouco enfrentaram um amplo debate público em torno de reformas estruturantes, mas, sem dúvida, formularam políticas públicas que dificilmente sairão de cena nas próximas eleições.

A crise política possui três aspectos passíveis de debate: num primeiro plano, a crise se iniciou quando após reeleito o governo pouco quis dialogar com a sociedade civil, se esquivando, inclusive, de responder com autocrítica sobre os diversos erros hoje atribuídos como se fossem exclusivos ao partido. Outro equívoco: promoveu-se uma montagem ministerial baseada somente no cálculo partidário de governabilidade com a nomeação de quadros esdrúxulos no primeiro escalão com pouco ou nenhum prestígio no mundo real.

No segundo plano, a oposição demonstra se comportar como se estivesse em um terceiro turno sem refletir sobre os verdadeiros desafios do país. É ingênuo afirmar que "pedalada fiscal" ou "caixa dois" são males petistas ou federais, o que nos leva a crer que o impeachment só resolve os interesses imediatos dos que querem chegar (logo) ao poder. O maior legado da oposição tem sido capitanear a radicalização do antipetismo, que lembra os discursos do "velho PT", que se intitulava como o único partido ético existente.

Por fim, os próximos governos conviverão com ciclos de protestos. Em junho de 2013 milhares de jovens foram às ruas criticar os serviços públicos e cobrar mudanças na política. Em 2015, um contingente significativo de pessoas estão mobilizando-se contra o governo do PT por canalizarem no partido uma desconfiança generalizada às instituições democráticas, conquanto, a representação política dos mais pobres tem ficado a cargo do lulismo, havendo uma incapacidade da oposição em defender os interesses mais vinculados aos trabalhadores, algo que ficou explícito nas eleições de 2014.

Além da novidade de que direita e esquerda encontram na participação das ruas uma forma de fazer política, os brasileiros estão mais atentos à política. São sinais de amadurecimento da democracia?

final2.indd 178 4/5/2016 10:04:17 PM

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca; BULOW, Marisa Uon. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222011000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 06 out. 2015.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, vol.57, n.2, pp. 325-357, Junho de 2014.

ABRUCIO, F.; TEIXEIRA, Marco A. C. Combinação de duas crises aumenta a incerteza atual. *Revista GVExecutivo*, São Paulo, Vol. 14, N. 2, jul-dez de 2015.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

_____. et ali. (2006) (org.) *A disputa pela construção democrática na America Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. (orgs.). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

NORRIS, P. *Critical Citizens: Global Support for democratic government*. Nova Jersey, Oxford, University Press, 1999.

RIBEIRO, R. Janine. Eleições 2014 — A Quarta Agenda da Democracia Brasileira (Ou: o que 2013 Trouxe). *Revista Interesse Nacional*, abr/jun. 2014. Disponível em

http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/eleicoes-2014-a-quartaagenda-da-democracia-brasileira-ou-o-que-2013-trouxe/ Acesso em 07 de set./2015.

ROMÃO, Wagner. *#naovaitercopa: manifestações, Copa do Mundo e as eleições de 2014*. Agenda Política: Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR, Vol 1., Número 2. 2013.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.* São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. *Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas*. Novos estudos — CEBRAP, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002013000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 06 out. 2015.

TATAGIBA, Luciana. 1984, 1992, 2013. *Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. Revista Política & Sociedade.* Volume 13. Num. 28, 2014.

TELLES, H. *Corrupção, Legitimidade Democrática e Protestos:* O Boom da Direita na Política Nacional? Revista Interesse Nacional, São Paulo, Ano 8, Número 30, julho-setembro de 2015.

_____. *Corrupção, antipetismo e nova direita:* elementos da crise político-institucional. Revista GVExecutivo, São Paulo, Vol. 14, N. 2, jul-dez de 2015b.

final2.indd 179 4/5/2016 10:04:17 PM

Capítulo XIV

Entre a construção da democracia e a política em risco: sociedade civil e manifestações no Brasil recente

Wagner de Melo Romão[1]

SUMÁRIO: 1. Diretas Já e Fora Collor: as ruas e a consolidação da democracia — 2. Entre FHC e Lula: a normalidade democrática e o silêncio das ruas — 3. O atual ciclo de protestos (2013-2015): polarização em tempos de crise do petismo.

O regime democrático no Brasil tem se sustentado com elevado grau de estabilidade política, se compararmos estes 30 anos com nossa história pregressa. Desde junho de 2013, no entanto, nosso sistema político tem sido mais duramente questionado, em manifestações de rua de porte nacional. Tal ciclo de manifestações vem sendo sustentado pela iniciativa de grupos articulados por meio das redes sociais na internet, desvinculados da sociedade civil progressista que hegemonizou as relações da sociedade com o mundo político no Brasil, desde o início dos anos 1980.

Este capítulo busca lançar luzes sobre esse fenômeno político ao considerar a relação entre as instituições políticas brasileiras e este atual ciclo de manifestações, recuperando nossa história política recente com ênfase na interação entre as ruas e o sistema político. No primeiro tópico, abordarei os movimentos pelas Diretas em 1983-4, e o Fora Collor em 1992, no qual as relações entre a atuação nas ruas e os partidos políticos eram ainda relativamente fortes. Em seguida, no segundo tópico, descreverei a gradativa separação entre movimentos contestatórios e os partidos políticos, especialmente o Partido dos Trabalhadores entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Procuro indicar essa mudança destacando as manifestações ocorridas no Brasil contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), momento no qual manifestantes do movimento antiglobalização e de movimentos sociais de corte mais tradicional estabeleceram pouca relação com o sistema político. No terceiro tópico, indicarei como o ciclo de protestos iniciado em junho de 2013 e que ganhou sobrevida

1 Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo — USP e professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas — Unicamp.

final2.indd 181 4/5/2016 10:04:17 PM

em 2015 se descolou da política institucional e dos partidos políticos e, mais importante, da tradicional sociedade civil progressista. Tal fato reforçou uma situação de grave polarização político-ideológica que pode estar colocando em risco a construção de consensos, de pontes societárias e, enfim, da própria resolução de conflitos políticos de maneira tolerante e harmônica no país.

1. DIRETAS JÁ E FORA COLLOR: AS RUAS E A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

A transição negociada de 1984-5 foi propiciada e sustentada pelo próprio arcabouço legal da ditadura. Em certos momentos, os militares e seus civis tentaram adiar a transição para a democracia, impondo alterações nas regras do jogo, como no pacote de Abril, em 1977. Mas, desde a derrota da luta armada no início dos anos 1970, ficou claro que o fim do regime passaria pela via parlamentar. O relaxamento do bipartidarismo em 1979 deu os contornos finais para o cenário de desfecho da ditadura, no qual se alargaram os limites da ação dos agentes que faziam parte do jogo político.

No entanto, os estertores do regime tiveram seu componente popular, a partir da tentativa de se emendar a Constituição de 1967 e promover eleições diretas para presidente da República já em 1985. O movimento popular pelas Diretas se deu em um momento em que as oposições à ditadura expressavam a possibilidade de mudança na economia e na política, de afirmação de direitos fundamentais de cidadania. As lideranças dos partidos como PMDB, PDT e PT se colocavam nas ruas em harmonia com uma sociedade civil (re)nascente, que se articulava em manifestações públicas de dimensão inédita no país. O atraso e a violência do Estado estavam personificados nos generais e nos civis conservadores. Prefeitos e governadores dos partidos de oposição articularam os atos, liberaram os servidores públicos para os comícios e viviam o clima de congraçamento dos bailes cívicos que anunciavam o fim do período de exceção.

A derrota da emenda das eleições diretas, em 1984, acentuou o prognóstico de uma transição negociada, em que a eleição indireta de Tancredo Neves só foi possível por uma fratura no interior do núcleo do partido de situação, herdeiro da ARENA, o PDS. A doença de Tancredo, a posse de José Sarney e sua consolidação no poder após a morte do presidente eleito em 21 de abril de 1985 aprofundaram o cenário de conciliação de interesses entre agentes políticos de apoio e oposição à ditadura e a transformação do PMDB no partido estrutural do sistema político brasileiro, caracterizado pela luta pela manutenção de quadros partidários no aparelho de Estado, pela inconsistência ideológica e por seu gigantismo, expresso por seu tamanho no Congresso Nacional e por sua penetração eleitoral nas capitais e nos rincões do país.

final2.indd 182 4/5/2016 10:04:17 PM

O Brasil que vira em 1983-4, no movimento pelas Diretas, uma conexão única entre os partidos políticos de oposição, a sociedade civil renascida e as massas nas ruas já não era mais o mesmo em 1992, o momento das manifestações pelo impeachment de Fernando Collor de Mello. Collor se elegera em um momento de vertiginosa queda eleitoral do PMDB, a qual se deu como expressão máxima dos equívocos do governo Sarney, especialmente sua incapacidade de derrotar o dragão da inflação. Mas não só por ele. Casos de corrupção, aumento dos níveis de desemprego, caos urbano: o PMDB líder das Diretas havia ficado no esquecimento e os eleitores dividiram o país ao meio, entre uma candidatura que unificava a esquerda do espectro político com o PT de Lula e um candidato bonapartista que, a partir de um estado pequeno e de um partido nanico, caiu nas graças da mídia escrita, falada e, sobretudo, televisionada como o Príncipe Azul que derrotaria o monstro "Brizula" — Lula e Brizola, que por meses se revesaram nos primeiros lugares das pesquisas de opinião. Collor expressava uma candidatura justiceira, "com aquilo roxo", que se impunha pela juventude de quem, aparentemente, não se havia comprometido com a direita tradicional que sustentara a ditadura militar. Aparências enganam... no caso, sempre.

A candidatura de Lula veio ao segundo turno das eleições de 1989 em um embate direto no campo das esquerdas, especialmente com o PDT de Brizola. Por muito pouco, menos de 500 mil votos, a expressão máxima do "novo sindicalismo" do ABC paulista — que ferira de morte a ditadura com as greves de fins dos anos 1970 — passa à disputa com Collor. A nova esquerda supera a velha esquerda. Mesmo derrotado no segundo turno, em 1989, Lula consegue boa votação. Collor vence as eleições com 53,03% dos votos válidos, cabendo a Lula 46,97%, que o cacifaria como líder máximo das esquerdas até hoje.

Collor imprimiu ao seu governo a marca do voluntarismo, com diálogo difícil com o Congresso Nacional. Seu ministério, até fins do segundo ano de mandato, foi formado a despeito da necessidade da formação de uma coalizão governista na Câmara e no Senado. Collor tentou governar sem o Legislativo. Aos primeiros sinais de que não teria sucesso no debelar da inflação e em manter as contas públicas em dia, Collor perdeu condições de governabilidade. Brasílio Sallum Jr., em livro recente sobre o processo de impeachment, aponta como gradativamente vai se consolidando no Congresso uma frente de centro-esquerda, que incorporava PMDB, PSDB, PT, PSB, PDT, PCdoB, e que passou a formar a defesa de direitos, especialmente os trabalhistas, contra o arrocho promovido naquele governo. Quando as denúncias de corrupção que já permeavam o governo passaram a se aproximar do Planalto, as suas bases mais fiéis — os partidos da direita filhos da ARENA — passaram a considerar a possibilidade do impeachment e progressivamente de Collor se afastaram.

final2.indd 183 4/5/2016 10:04:17 PM

Nesse momento, exatamente no dia 29 de maio de 1992, é criado o Movimento pela Ética na Política (MEP), articulado por entidades da sociedade civil como OAB, CNBB, ABI, PNBE, FENAJ, SBPC, Comissão de Justiça e Paz, Conselho Federal de Economia, CONTAG, Movimento Nacional dos Direitos Humanos, INESC e IBASE. Embora protagonizado por essas entidades, desde o início o MEP manteve estreito relacionamento com parlamentares de centro-esquerda.

O que caracteriza o processo de articulação entre a política institucional e os movimentos sociais e as manifestações de rua é uma relação de complementaridade. Compartilho da visão expressa por Brasílio Sallum Jr., em livro já citado, pela qual à *direção política* da coalizão partidária de centro-esquerda que atuou na CPMI e no Congresso Nacional agregou-se a *direção cultural* entabulada pelo MEP, que transformou a luta pelo impeachment em uma luta por repor à política seu conteúdo ético.

Com os militares recolhidos à caserna temos, então, um novo momento de atuação das massas mobilizadas. A situação política de Collor foi se deteriorando com rapidez. Foi agudizada pela convocação do próprio Collor, no dia 13 de agosto, para que a "voz rouca" daqueles que, segundo ele, o apoiavam, saíssem às ruas no domingo seguinte com as cores verde, amarelo, azul e branco em sinal de apoio ao governo. O 16 de agosto ficou conhecido como o Domingo Negro, numa demonstração de que as ruas queriam seu impedimento. A partir dessa data, as manifestações se ampliaram e se espalharam pelo país, com milhões indo às ruas em agosto e setembro. Collor seria afastado da presidência a 29 de setembro de 1992.

Para além da enorme amplitude das manifestações do Fora Collor, é inegável que os partidos políticos estiveram conectados às ruas. Sobretudo no Domingo Negro e a partir dele, as categorias sociais próximas dos partidos de esquerda, especialmente o PT e o PCdoB, ganharam centralidade na organização dos atos, seja no movimento sindical, seja no movimento estudantil ou na aproximação da Igreja Católica. À diferença das Diretas, no entanto, os protagonistas das convocações para os manifestações não foram os partidos políticos e os governadores, mas as entidades partícipes do MEP, secundadas pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES). Por um lado, funcionaram as instituições políticas e os partidos — inclusive os de esquerda e frontalmente contrários à essência liberalizante do governo Collor — se mantiveram aferrados à sua função enquanto agentes políticos institucionais. Por outro lado, a ação firme das entidades talvez tenham sido o momento mais alto da sociedade civil como interventora na política brasileira, algo que se apresentara ainda de maneira tímida nas Diretas.

final2.indd 184 4/5/2016 10:04:17 PM

2. ENTRE FHC E LULA: A NORMALIDADE DEMOCRÁTICA E O SILÊNCIO DAS RUAS

O governo de Itamar Franco foi formado por um conjunto amplo de partidos políticos. À exceção do Partido dos Trabalhadores, todos os principais partidos políticos tiveram representantes em seu ministério. O PT preferiu guardar forças para o embate que viria a seguir, em 1994, com a possibilidade real de que Lula fosse o vitorioso.

O Plano Real, no entanto, mudou tudo. O controle da inflação protagonizado por Fernando Henrique Cardoso alçou-o à liderança das apostas para a candidatura de continuidade e o PT ficou falando sozinho, contra o Plano que se mostrava infalível, até então. A oposição teve pouca força ao longo do primeiro mandato de Fernando Henrique e se deu em campanhas salariais e relacionadas às greves de categorias que tinham sido mais atingidas com as privatizações.

Logo após a segunda vitória de Fernando Henrique Cardoso sobre Lula, em 1998, iniciou-se um tímido ciclo de manifestações sob o lema "Fora FHC". Fernando Henrique havia mantido artificialmente o real valorizado frente ao dólar ao longo de todo o ano de 1998 e acusou, na campanha, que Lula faria a desvalorização. Em janeiro de 1999, o próprio passou a relação entre dólar e real de câmbio fixo para câmbio flutuante. As consequências imediatas foram a contração da indústria, recessão, desemprego e aumento da inflação.

As alas mais à esquerda no PT defendiam o Fora FHC no 2º Congresso Nacional do Partido, ocorrido em novembro de 1999, contra os moderados da Articulação. José Dirceu, então presidente do PT, ameaçara desistir de sua candidatura à reeleição se o lema fosse aprovado. "O texto aprovado, defendido em plenário por Dirceu, reconhece a legitimidade das entidades que defendem o lema, mas não o estabelece para o PT. Diz que o partido assume o compromisso de continuar na ofensiva ao governo, impulsionando movimentos populares, denunciando a corrupção, a dilapidação do patrimônio público e a quebra da soberania nacional para derrotar FHC"[2].

A maioria moderada do PT optara por se viabilizar como uma esquerda "responsável", que respeita as instituições, aliás, assim como fizera no impeachment de Collor. Para o bem e para o mal, o fato é que a opção petista pela disputa institucional, no campo do Parlamento, tornou-se absolutamente predominante no partido. Ademais, vai se consolidando também a aversão de sua direção às causas de maior impacto sobre as instituições políticas ou sobre os rumos do capitalismo no Brasil.

2 *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015.

final2.indd 185 4/5/2016 10:04:17 PM

Tal aversão se verifica com mais ênfase no posicionamento do PT com relação à campanha contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), ocorrida entre 2000 e 2001. A campanha contra a ALCA reuniu um conjunto bastante expressivo de atores da sociedade civil como a CUT, a UNE, o MST, o Sindicato Nacional "Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior" (ANDES-SN), o movimento da Igreja Católica "Grito dos Excluídos", a Marcha Mundial de Mulheres, o Movimento Consulta Popular, entre outros. Além disso, partidos políticos de esquerda como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). O PT se dividiu e apenas as facções à esquerda participaram[3].

Além desse campo da esquerda mais tradicional, mais ou menos ligadas às forças da esquerda partidária, as ações anti-ALCA também foi composto por movimentos autonomistas, ligados aos princípios do anarquismo, que propunham uma luta política global contra o capitalismo, organizados sob a Ação Global dos Povos, uma tentativa de "confederar movimentos sociais de base voltados para a ação direta", conforme relata Pablo Ortellado. Mesmo que restritos às grandes capitais, sobretudo São Paulo, tais movimentos se mantiveram ativos desde o final dos anos 1990 até os primeiros anos da década de 2000, inspirados pelo espírito de Seattle, onde a ação direta barrou a reunião da Organização Mundial do Comércio que efetivaria a Rodada do Milênio em ações pela desregulamentação econômica em nível mundial. Em boa parte, o Movimento Passe Livre e sua forma de organização tem aí seu gene.

A chegada do PT ao governo federal, com a eleição de Lula em 2002, coloca as forças mobilizadoras de esquerda em compasso de espera. Após um início de mandato marcado pela contração econômica e ajuste fiscal, o governo do PT passará, a partir de 2005, a expandir a ação do Estado, ampliando iniciativas na área social. A criação do Bolsa Família, a expansão do crédito e o crescimento real sustentado do salário mínimo, além de outros programas como o ProUni, fazem com que o país aproveite bem a ampliação do mercado mundial de commodities e do próprio mercado consumidor interno. Isso passa a ocorrer em meio à maior crise política do período Lula, com as denúncias de Roberto Jefferson sobre o mensalão que estaria sendo pago por atores ligados ao governo para a manutenção da governabilidade na Câmara dos Deputados.

Lula realiza uma reforma ministerial ampliando os partidos da coalizão, com a entrada do PP, PMDB, PTB e outros partidos no ministério. Lula vence as eleições

3 Sobre a campanha contra a ALCA, ver a dissertação de mestrado de Roberto Della Santa Barros, Lutas sociais, neoliberalismo e limites democráticos no Brasil: gênese, formação e perspectivas da Campanha (inter) Nacional contra a ALCA (1998-2003). FCL-Unesp-Araraquara, 2007.

final2.indd 186 4/5/2016 10:04:17 PM

em 2006 e seu segundo mandato será marcado pela plenitude do crescimento econômico no Brasil, o rebaixamento dos índices de desemprego e a reconfiguração da estrutura de classes no país, com o crescimento relativo das classes médias e a diminuição significativa da extrema pobreza. Lula sai da presidência com altos índices de aprovação e consegue eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, que havia ocupado a Casa Civil após a saída de José Dirceu, motivada pelas denúncias do mensalão, ainda no primeiro mandato.

3. O ATUAL CICLO DE PROTESTOS (2013-2015): POLARIZAÇÃO EM TEMPOS DE CRISE DO PETISMO

Dilma inicia seu mandato colhendo os frutos do crescimento de 7,5% do PIB em 2010. Sua popularidade, medida pelo Datafolha, aumenta progressivamente com a chamada "faxina" no ministério, com a demissão de ministros acusados de conduta improba. Desde o início de seu segundo ano de governo até as manifestações de junho de 2013 mantém-se com mais de 60% de avaliação positiva (ótimo/bom) pelo Datafolha.

As manifestações de junho foram um complexo fenômeno de massas e seu significado precisa ser matizado e compreendido a partir dos protagonistas e dos sentidos dos atos. Em primeiro lugar, embora o que ocorreu no mês de junho tenha o seu apelo pelo fato de ter agregado milhões de pessoas, houve um substrato organizativo anterior a junho que possibilitou as bases de sua amplitude no território brasileiro. Isso se deu pelo aumento das passagens de ônibus em capitais e dezenas de cidades médias do país, na transição de mandatos de prefeito, entre dezembro de 2012 e maio de 2013. Apenas considerando as capitais, 14 delas realizaram fizeram o aumento da passagem nesse período, e em grande parte delas houve algum tipo de resistência dos movimentos sociais, algumas com enfrentamento de manifestantes com a polícia.

No caso de São Paulo e de outras capitais, como Curitiba, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Goiânia e outras, os atos iniciais se deram a partir da mobilização do Movimento Passe Livre (MPL), um movimento marcadamente anticapitalista e de defesa radical do transporte público e gratuito, herdeiro de agrupamentos de esquerda e dos movimentos antiglobalização da virada do século, como indicamos acima. Portanto, fortemente à esquerda no espectro político. No entanto, o perfil de ativistas que se mobilizaram antes de junho por todo o país não compreende apenas os anticapitalistas, mas também grupos societários que tem se organizado com bastante frequência na cobrança por respeito ao dinheiro público. Essa tem sido também a reação que ocorre, em muitas cidades do interior do país, contra aumentos abusivos nos vencimentos dos vereadores, por exemplo.

A brutalidade policial possibilitou que o perfil mais ou menos homogêneo de manifestantes se ampliasse e se diferenciasse. A manifestação ocorrida na segunda-

final2.indd 187 4/5/2016 10:04:17 PM

feira, dia 17 de junho em São Paulo, marcou essa nova fase dos protestos e sua explosão pelo país, em que se lutava pelo direito de ir às ruas e de se empunhar a sua bandeira. Muitas cidades que já haviam realizado protestos no início do primeiro semestre voltaram a se mobilizar. Também Brasília e Rio de Janeiro foram palco de manifestações grandiosas nesse dia.

A multidão com cartazes na mão passou a se manifestar fortemente contra a realização da Copa do Mundo no Brasil, pela melhoria dos serviços públicos e contra a corrupção. Ainda que de forma fragmentada e improvisada, esses elementos passaram a ser dominantes nas manifestações. A fragilidade do governo federal — responsável pela realização da Copa no país e pela reativação midiática do caso do mensalão, então em fase de julgamento — levo a que os protestos passassem a ter na presidente Dilma e no PT seu principal alvo.

O início do protesto, protagonizado pelo MPL, caracterizou-se pela ausência de partidos políticos. Já esta segunda fase, das grandes manifestações, teve como marca o repúdio aos partidos políticos — sobretudo os de esquerda, únicos cujos militantes tentaram se aventurar às ruas. O auge parece ter ocorrido na noite do 20 de junho, em São Paulo:

> Militantes de partidos políticos e do MPL foram expulsos ontem do ato marcado para comemorar a revogação do aumento da tarifa em São Paulo. O ato (…) foi marcado por um forte confronto entre grupos que se diziam "antipartidos" e militantes do PT, PSTU, PSOL e PCO. (…) Bandeiras de partidos foram arrancadas de manifestantes e queimadas. (…) Militantes do PSOL foram obrigados a tirar a camisa do partido e deixaram o ato chorando. (Folha de S. Paulo, 21/06/2013 apud Tatagiba, 2015: 49).

Essa fase dos protestos se amalgamou com a realização da Copa das Confederações. A repulsa a ela, mais especificamente aos gastos com os estádios "padrão FIFA" comparados à ineficácia dos serviços públicos, tornaram-se o elemento unificador das manifestações. Deste modo, a base ideológica dos protestos se transferiu do aumento das tarifas de transporte público para o espetáculo futebolístico patrocinado pelo dinheiro público. Nisso, a agenda de parte dos grupos à esquerda — os Comitês Populares da Copa — se unificou com os manifestantes convocados pela internet nas páginas de grupos de direita críticos ao governo Dilma e ao PT.

Foram esses grupos de direita organizados por meio das redes sociais — Movimento Brasil Livre, Revoltados OnLine e Vem Pra Rua, para citar os mais relevantes — que permaneceram ativos após junho. Após o conturbado processo eleitoral, em que as críticas de parte a parte produziram um clima geral de altíssima polarização política e ideológica, foram esses grupos que, amparados pela escalada das descobertas da Operação Lava Jato, voltaram a ocupar as redes sociais e as ruas.

final2.indd 188 4/5/2016 10:04:17 PM

Há, portanto, uma continuidade entre a segunda fase das manifestações de junho de 2013 e os protestos que vimos no primeiro semestre de 2015. Junho produziu — e ao mesmo tempo era o sintoma — uma sociedade altamente polarizada, às raias do enfrentamento corpo a corpo, tanto nas ruas como nas redes sociais da internet, que permaneceu forte durante a campanha eleitoral e que desembocou nos atos contra o governo e o PT já em 2015.

Junho de 2013 foi o momento de virada no governo Dilma Rousseff. Foi o momento em que os índices de popularidade da presidenta da República baixaram drasticamente, da faixa dos 60% para os 30% em fins de junho. Foi o momento em que a indisposição com o PT, que é perene em parte da classe média, se expandiu para as classes de renda mais baixa.

Ocorreu uma mudança estrutural repentina que trouxesse mau humor súbito aos brasileiros? Não. Mas as ruas e a repercussão das ruas pelos meios de comunicação de massas e pelas redes sociais na internet reforçaram o sentimento de repúdio aos governantes, sendo que a isso se somou uma rejeição ao PT cada vez mais forte nas grandes capitais, especialmente do centro-sul do país e mais ainda em São Paulo, que tem continuamente votado no PSDB para o governo estadual e em que o PT tem tido grandes dificuldades eleitorais. Além do mais, a continuidade e permanência de manifestantes nas ruas amplia na população que não via às ruas um sentimento difuso de insegurança e de dúvida quanto à real capacidade das autoridades em manterem equilibrada as relações entre as pessoas. O ataque à autoridade pública, como ocorrido em São Paulo no ataque ao prédio da Prefeitura e como ocorreu em Brasília, no ataque ao Itamaraty, podem difusamente ampliar o sentimento de incapacidade dos governantes de conter as multidões e de harmonizar as tensões que permeiam a sociedade.

O retorno das manifestações em 2015 se deu bastante objetivamente contra o governo Dilma e o PT, por três ocasiões em 15 de março, 12 de abril e 16 de agosto, sendo que esta última já se realizou em meio a uma crise política aberta e sob o mote do "Impeachment Já". As manifestações realizadas nas manhãs e tardes de domingo se assemelham a grandes *flash mobs*, em que o sentimento que grassa é próprio daquele das redes sociais, em que a impunidade do pseudoanonimato, as fazem gritar por uma intervenção militar e até pela morte da presidenta e de Lula.

O *leitmotiv* dos protestos voltou a ser o combate à corrupção, como no Fora Collor. É isso que unifica "moralmente" uma base organizativa frágil mas com alta capacidade de articulação nas redes sociais. Esta é a nova cara de uma "sociedade civil" que utiliza as facilidades da internet para atingir milhões de pessoas por meio de um discurso de apelo fácil, imagético (vide os memes) e com alta capacidade de autoreprodução e circulação.

final2.indd 189 4/5/2016 10:04:18 PM

Os tempos bicudos que vivemos são aqueles em que os partidos políticos derrotados nas eleições não tem pudores em questionar na justiça a lisura do processo, em um ambiente permeado por promiscuidade entre empresas e políticos por todos os lados. Tal atitude alimentou de esperanças os convocadores oposicionistas das manifestações de que se poderia, com menos de um ano de mandato, promover o impedimento de um presidente eleito.

Há, é claro, um espaço vazio que foi ocupado por essas forças políticas. Por um lado, as forças políticas à esquerda do PT não conseguiram se viabilizar como contendores de peso na arena do poder. O PSOL foi formado há exatos dez anos e se expandiu muito pouco desde então, para além de sua base sociopolítica de origem. O discurso sempre mobilizador do combate à corrupção se voltou para o partido que se dizia diferente dos outros e que construiu sua viabilidade eleitoral em grande parte pelo discurso da ética na política. O vale-tudo das campanhas eleitorais, com o qual o PT aprendeu cedo a lidar, forma a base político-institucional dos escândalos do mensalão e os investigados pela Operação Lava Jato. A mídia, é claro, faz vista grossa aos casos semelhantes protagonizados por outros partidos.

As dificuldades econômicas e orçamentárias do segundo mandato de Dilma, provocadas sobretudo pela ampliação pouco sustentada das ações do Estado no período Lula e por uma política equivocada de juros altos, fazem com que a base sociopolítica do petismo se torne ainda mais arredia a defender o governo. Não fosse a agenda conservadora do Parlamento, especialmente da Câmara dos Deputados, que reforça a necessidade de resistência unificada das forças de esquerda, pouco sobraria do significado ideológico do petismo. Parecem ser realmente tempos em que se acentua a polarização política, quando se enfraquece o partido que sustentou pontes entre o movimento operário e os empresários, entre os defensores dos direitos humanos e as forças conservadoras, que intentava imprimir sentido ético à prática política. A crise do petismo, assim, é ao mesmo tempo sintoma e elemento que catalisa nosso afastamento do que seja o significado último da tolerância com as diferenças, do convívio social democrático, da negociação entre aqueles que possuem interesses distintos e da construção de consensos no campo da política.

final2.indd 190 4/5/2016 10:04:18 PM

Capítulo XV
Estado punitivo e criminalização dos movimentos sociais no Brasil

Esther Solano Gallego[1]

SUMÁRIO: 1. Estado penal, estado social? — 2. Judicialização — 3. Imprensa que criminaliza — 4. Conclusão: cada vez mais longe do diálogo — 5. Bibliografia.

O presente artigo tratará de algumas estratégias que o Estado brasileiro reproduziu nas manifestações e protestos sociais do período 2013-2014, focando nas características e particularidades do Estado penal-punitivo que criminaliza, reprime e judicializa os atos de reivindicação cidadã. Desde a repressão policial estadual em São Paulo nas manifestações contra a Copa do Mundo de 2014 até a aplicação da Lei de Segurança Nacional para tipificar o crime cometido por supostos manifestantes adeptos da tática Black Bloc ou o papel da justiça midiática que utilizava os rótulos de "baderneiro", "vândalo", "criminoso" ou até "terrorista", para influir na atuação estatal. Um Estado que se desmantela socialmente como consequência de um neoliberalismo cada vez mais selvagem perdendo assim sua capacidade de diálogo com as dissidências sociais e securitizando o espaço urbano, numa crescente militarização do território e da sociedade.

1. ESTADO PENAL, ESTADO SOCIAL?

Durante o período de manifestações mais tensas de 2013-2014 em São Paulo em numerosas ocasiões se evidenciou uma ausência de estratégias de diálogo e mediação tanto por parte do governo estadual como federal, numa dinâmica de Estado criminalizador, entendendo a criminalização como uma relação social e o crime como um conceito construído social e politicamente. De fato, a única resposta das autoridades políticas, foi "colocar a polícia na rua". Compreensão punitiva da realidade na acepção de Andrade (2003) como a perda da visão humanista

1 Possui graduação em Ciências Físicas — Universidad Complutense de Madrid (2006), mestrado em Ciências Sociais — Universidad Complutense de Madrid (2009) e doutorado em Ciências Sociais — Universidad Complutense de Madrid (2011). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de São Paulo no curso de Relações Internacionais. Tem experiência na área de Sociologia e Relações Internacionais, com os temas principais de movimentos sociais e violência urbana. e mundo árabe-islâmico. Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

final2.indd 191 4/5/2016 10:04:18 PM

do Estado e a proeminência de um modelo policial e uma justiça penal cada vez mais rígidos que sustentam as práticas do mercado global. Uma cultura de violência punitiva que resolve os desafios sociais mais complexos ou violentos (neste caso, por exemplo, a depredação performativa do Black Bloc) em base ao policiamento, numa dialética neoliberal de "desmantelamento do Estado social e fortalecimento do Estado penal" (WACQUANT, 2008, p. 96).

> Apesar dos diversos direitos humanos consagrados na Constituição Federal de 1988, o Estado não tem obtido sucesso em efetivá-los, de forma que apenas uma parcela diminuta da sociedade brasileira pode exercer seus direitos, enquanto a maior parte torna-se o foco do controle social penal, reforçando, por conseguinte, a seletividade do sistema penal levada a cabo por meio do processo seletivo de criminalização (...) Destarte, diante da necessidade de conter a massa de excluídos proveniente do capitalismo globalizado, o Estado maximiza o seu poder punitivo e minimiza a efetividade dos direitos humanos. (BOLDT, KROHLING, 2011, p. 36)

O processo estatal, contando com imprensa e poder judiciario, de desqualificação e desumanização dos manifestantes do MPL, Black Bloc e antiCopa, entendidos como "classes perigosas", (COIMBRA, 2001) que legitima a violência do Estado contra aqueles considerados não-ciudadãos, impõe uma polícia de preservação do *stauts-quo* que cria dispositivos de punição e disciplinamento dos "outros", os que estão fora dos padrões da norma, estabelecida pelo "cidadão de bem", com o vigência do discurso do estabelecimento da ordem (BATISTA, 2003) com o medo gerenciado como instrumento político ampliando o controle sobre os "segmentos indesejados" (FLAUZINA, 2008) Por outro lado, a binarização social entre "cidadãos" e "criminosos", legitimam as práticas policiais de controle de manifestações. Policiamento social e securitização cidadã aparecem como formas estatais de lidar com as formas de manifestação mais desafiadoras e contrárias à ordem estabelecida. A estratégia da securitização do conflito social diante da ameaça continua de quebra de ordem, acaba se naturalizando por parte dos cidadãos como um cotidiano do papel do Estado que elabora um discurso de "cidade do medo e da insegurança" (ZANIN, LISDEIRO, 1981)

> Entenda-se por militarização o processo de adoção e uso de modelos militares, conceitos e doutrinas, procedimentos e pessoal, em atividades de natureza civil. A militarização é crescente quando os valores do Exército se aproximam dos valores da sociedade. Quanto maior o grau de militarização, mais tais valores se superpõem (ZAVERUCHA, 2006, p.30)

Neste sentido, a Polícia Militar sempre tem sido o centro das críticas de grupos de direitos humanos que reivindicam o direito de manifestação, argumentando a incompatibilidade de um modelo militar de policia que atue nos protestos sociais com um regime democrático. Estes grupos assumem que, de forma

final2.indd 192 4/5/2016 10:04:18 PM

paralela à desmilitarização política pós-ditadura, deveria ter sido levada a cabo a desmilitarização do aparato de segurança estatal.

> A sociedade brasileira é marcada por um ethos autoritário e a desmilitarização das polícias é mais um passo a ser tomado no sentido da superação do autoritarismo e, consequentemente, da consolidação da democracia (...)Por outro lado, no entanto, assistimos a uma preocupante tendência à remilitarização das polícias, através de políticas repressivas dos governos estaduais. (VALENTE, 2012, p. 216)

O espaço urbano securitizado deriva na "metrópole punitiva" de De Giorgi (2006). A cidade como espaço de controle, um novo panóptico como consequência do regime de produção pós-fordista no qual proliferam os mecanismos de vigilância, segregação, punição preventiva identificação de grupos de risco e obstáculo das interações sociais.

A Polícia Militar foi o único rosto visível do Estado nas ruas de São Paulo durante os protestos 2013-2014 o que lançava uma mensagem clara de que o poder instituído democraticamente, incluindo um partido autodeclarado progressista como o PT, enfrentava o desafio das reivindicações sociais violentas com a reposta do policiamento e a perpetuidade da velha fórmula "questão social é problema de policia".

> Junho trouxe muito forte o reconhecimento de que a policia muitas vezes é o único braço do Estado que é colocado no papel de intermediação, de negociação e diálogo, por mais limitado que seja com a população em situação de protesto. Uma estrutura militar é o interlocutor número um entre povo e governo o que é uma distorção absurda e a gente tem que questionar. Uma policia que entende o povo com inimigo e uma manifestação com distúrbio social...não faz sentido numa democracia (RAFAEL VILELA, Mídia Ninja, entrevista 18-12-2015).

Policiais militares, porém, tampouco estavam conformes com esta centralidade forçada que estavam assumindo nos protestos, se considerando "massa de manobra do poder". A sensação de estar sendo instrumentalizados e servindo para objetivos políticos e eleitorais era patente nas conversas com os policiais.

> Não era para estar aqui jogados. Meu papel é combater o crime... Cadê os políticos? Claro, estamos só os policiais e sempre acaba sobrando para a PM e ainda mais em ano eleitoral, ai já era...acaba sobrando para a gente mesmo...Você acha que eu gosto de estar aqui...O efetivo está aqui, na manifestação e o crime aumentando porque não tem policial em outros lugares!!. Em fim, fazer o quê...muita coisa tem que mudar. (POLICIAL MILITAR, entrevista, 10-11-2014)

A opção do Estado policial-punitivo para lidar com o desafio das manifestações, mostrou ser, além de ineficaz muito nociva para essa "ordem" que suponha

final2.indd 193 4/5/2016 10:04:18 PM

manter, dado que alimentava continuamente a tensão e a violência entre manifestantes e policiais chegando a cenários de abusos e riscos potenciais elevadíssimos e a um contexto de insatisfação geral tanto dos próprios manifestantes como dos policiais atuantes nas manifestações.

Juntos nessa estratégia estatal de criminalização e punição encontraram-se, no ciclo 2013-2014, os dois grandes partidos brasileiros. PT e PSDB, antagônicos históricos, convergiram, durante este período, na reação punitiva aos movimentos de luta popular. No nível estadual, o governo tucano de São Paulo comandou a policia militar desde a óptica de que os movimentos sociais mais combativos devem ser tratados não politicamente e sim como policiamento ostensivo, o que ficou em evidência nas manifestações contra a Copa do Mundo durante as quais a presença policial se multiplicou assim como sua força repressora. No nível federal, o PT, e, fundamentalmente o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, teve uma atuação conivente e de aceitação da situação de policiamento excessivo nos Estados e contribuiu para o discurso de militarização urbana durante o megaevento.

O autodenominado sector de esquerda brasileira, e, especificamente o Partido dos Trabalhadores e o Lulismo, cometeram o erro histórico de não tratar a segurança pública como um problema social que envolve as noções de desigualdade e classe. Atualmente podemos ver como deputados da "bancada da bala" aproveitam esse espaço político que o PT nunca preencheu para emplacar discursos demagógicos, populistas e que fomentam a punitividade, a histeria coletiva, o medo e a intolerância, como nos recentes debates de redução da maioridade penal. Assim como o Black Bloc na época foi transformado no inimigo do Estado, camadas sociais mais pobres, periféricas, negras, são transformadas cotidianamente nos indesejáveis, nos objetos da segurança, criminalizados, excluídos da cidadania e tratados policialmente. Prisões em massa como políticas higenistas, genocídio da juventude negra, mecanismos de defesa e garantias de direitos negados, são os símbolos deste estado policialesco que os partidos progressistas não souberam combater. Estes partidos não souberam identificar que a segurança pública é outro das ramificações do poder econômico e político. Os abusos destes são dirigidos às classes perigosas, criminalizadas, objeto da justiça criminal. A segurança pública é reflexo de uma estrutura social de raízes escravocratas, onde, clientelismo, desrespeito à coisa pública, hierarquia são definidores. O Lulismo se equivocou em pensar que tirando a milhões de brasileiros da pobreza, a questão da segurança pública estaria automaticamente resolvida, mas, sem mudar a estrutura social, as múltiplas desigualdades e exclusões que a compõem, a reação punitiva contra "os marginais", aquele que tem condutas socialmente negativas, continuará cada vez mais forte.

final2.indd 194 4/5/2016 10:04:18 PM

2. JUDICIALIZAÇÃO

Um dos grandes aliados do aparato estatal neste processo de construção social do dissidente-inimigo é o poder judiciário por um processo de utilização do instrumento legal da tipificação como crime do conflito social cujo expoente principal é a vigência da Lei de Segurança Nacional em base à qual foram enquadrados dois ativistas e outubro de 2013 que perpetua o ideário do "inimigo interno" próprio do período ditatorial e cria espaços jurídicos de exceção (Agambem, 2004) A Lei nº 7.170 de 1983, dispositivo criado pela ditadura civil-militar como parte da Doutrina de Segurança Nacional de combate a esse "inimigo interno" e que tipifica como crime "incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas",

> Uma nova 'Doutrina de Segurança Nacional' tem hoje como seu 'inimigo interno' não mais os opositores políticos, mas os milhares de miseráveis que perambulam por nossos campos e cidades. Os milhares de sem teto, sem terra, sem casa, sem emprego que, vivendo miseravelmente, põem em risco a 'segurança' do regime. (COIMBRA, 2002, p.84)

Claro exemplo desta dinâmica foi a instauração do inquérito 1/2013 do DEIC (Departamento Estadual de Investigações Criminais) para investigar ao adeptos da tática Black Bloc, no qual foram inseridos dezenas de manifestantes, que, na maioria das ocasiões, nada tinham a ver com a tática Black Bloc, como muitos integrantes do MPL:

> O governo do Estado, junto com o Ministro da Justiça, o Judiciário, o Ministério Público e a PM, criou um inquérito policial absolutamente ilegal com o objetivo de investigar manifestantes e manifestações. Nesse inquérito, membros de movimentos sociais, manifestantes presos inconstitucionalmente em diferentes manifestações e liberados sem nenhuma acusação, pessoas que não estavam nos protestos, e até alguns pais dessas pessoas receberam intimações "para prestar esclarecimentos". Por se opor a esse tipo de medida repressiva, o MPL-SP decidiu não comparecer para prestar esclarecimento, exercendo nosso direito constitucional ao silêncio. Além disso, exigimos o fim das prisões para averiguação, nas manifestações e nas periferias, assim como o arquivamento do inquérito policial n 1/2013 do DEIC, absolutamente ilegal, que investiga manifestantes e não práticas demarcadas, e só corrobora com um sistema de justiça seletivo, estigmatizante e injusto, para poucos, e para calar os que lutam. **Por uma vida sem grades, sem inquérito e sem catraca! (Manifesto do MPL contra o inquérito 1/2013, publicado em 30-05-2014)**[2]

2 <http://saopaulo.mpl.org.br/2014/05/30/movimento-passe-livre-se-acorrenta-na-secretaria-de-seguranca-publica/>.

final2.indd 195 4/5/2016 10:04:18 PM

Os momentos de judicialização mais intensa chegaram com a proximidade da Copa do Mundo e a exaltação da segurança nacional como questão prioritária do macroevento. O emergencialismo justifica práticas político-jurídicas que em outros contextos seriam inaceitáveis, instaurando um direito penal de emergência com uma diminuição dramática das garantias de liberdades (TORRES, 2008).

Característico deste processo foi o "Projeto Beltrame" que tipifica o crime de desordem e a associação para a prática de desordem ao acrescentar os artigos 163-B, 287-A e 288-B ao Código Penal. Incorre no crime do artigo 287-A quem "praticar ato que possa causar desordem em lugar público ou acessível ao público, agredindo ou cometendo qualquer ato de violência física ou grave ameaça à pessoa; destruindo, danificando, deteriorando ou inutilizando bem público ou particular; invadindo ou tentando invadir prédios ou locais não abertos ao público; obstruindo vias públicas de forma a causar perigo aos usuários e transeuntes; a qualquer título ou pretexto ou com o intuito de protestar ou manifestar desaprovação ou descontentamento com relação a fatos, atos ou situações com os quais não concorde". Para o crime de "associação para a prática de desordem" está previsto no artigo 288-B: "associarem-se três ou mais pessoas, em caráter eventual ou permanente, para a incitação ou a prática de atos de desordem, vandalismo ou qualquer forma de violência, a serem cometidos durante a realização de concentrações populares, seja a título de manifestações ou de eventos de qualquer natureza, onde tais concentrações sejam previamente agendadas ou estiverem ocorrendo".

Além de penas elevadas (2 a 6 anos) e da indeterminação conceitual em relação a definição de desordem, o que causou extrema preocupação nos movimentos sociais foi o elemento subjetivo da protesta ou manifestação numa clara tentativa de codificar e criminalizar as manifestações, que previsivelmente, teriam lugar, e tiveram, durante a Copa do Mundo (MARTINS, OLIVEIRA, 2014).

3. IMPRENSA QUE CRIMINALIZA

Durante as manifestações foi frequente ver nas manchetes dos jornais os adjetivos "vândalo", "baderneiro", associados não só aos adeptos da tática Black Bloc, mas aos manifestantes em geral, num processo de criminalização midiática, ou seja o discurso que constituiu o "outro" como perigroso para atemorizar o cotidiano social. Esse outro não segue os padrões de comportamento socialmente aceitos, seus códigos de sociabilidade deferem, e, portanto, deve ser condenado. A imprensa, então, deixa de ser crítica das instituições para se transformar numa aliada do *status quo* e reproduzir um discurso de repressão. As narrativas delitivas, parciais, a exageração dos episódios de violência, a estigmatização da protesta e o silenciamento da mesma, formam parte das estratégias de esta imprensa transformada em juiz (RABINOVICH, MAGRINI, 2011) A construção

final2.indd 196 4/5/2016 10:04:18 PM

binária bom-mau, o discurso moralista, sentenciador, a dialética do castigo, a banalização, a mercantilização da justiça por um médio de comunicação privado. Em conclusão, a justiça midiática, que desloca o jornalismo objetivo para o subjetivo, uma paródia da administração da justiça pública.

> No se trata de una sustitución de funciones —el periodismo suplantando a los magistrados—, sino de una serie de desplazamientos de prácticas que antes operaban, al menos visiblemente, en sus respectivas esferas de influencia, actuando sobre terrenos separados y separables. Se trata de un modelo particular de inv estigación en que los conflictos son definidos, enjuiciados y hasta castigados periodísticamente. Se han confundido los roles, superpuesto las expectativas, entre la justicia y la prensa. Vemos cómo los medios se arrogan ciertas funciones que antes permanecían petrificadas en los tribunales; pero cómo también los magistrados se pasean displicentemente por televisión para decir aquello que ni se atreverían siquiera a balbucear en el expediente. (RODRIGUEZ, 2000, 32)

São inúmeros os exemplos que em nosso dia a dia vemos desta justiça mediática que barda pela redução da maioridade penal ou pelas políticas de encarceramento em massa como os exemplos típicos dos programas de José Luiz Datena, Brasil Urgente, Marcelo Rezende, Cidade Alerta ou a comentarista Raquel Sherezade. Durante as manifestações 2013-2014, esta criminalização mediática também se fez presente na maioria dos médios de comunicação normalmente fazendo um paralelismo entre o Black Bloc e grupos criminosos e terroristas:

> — Black Bloc prometem caos na Copa com ajuda do PCC"[3] Um dos artigos que evidenciam melhor a tentativa de estabelecer um paralelismo ente os adeptos da tática Black Bloc e uma organização terrorista. Levando em consideração que o artigo foi escrito em 31 de Maio e o que o PCC supõe no imaginário coletivo em termos de medo social, fica clara a manipulação jornal, fica evidente a postura jornalística em termos de influir para a securitização urbana durante a Copa do Mundo.
>
> — Por dentro da máscara dos Black Bloc"[4] Esta extensa reportagem amplamente criticada pelos próprios adeptos da tática por não se sentirem identificados em absoluto, apresenta o Black Bloc em supostos campos de treinamento guerrilheiro e paramilitar.
>
> — Se Dilma aplaude o terrorismo red bloc do MST porque acha que pode combater o dos black blocs?"[5] Finalmente é impossível não

3 <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,black-blocs-prometem-caos-na-copa-com-ajuda-do-pcc,1503308>.

4 <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2013/11/bpor-dentro-da-mascarab-dos-black-blocs.html>.

5 <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/se-dilma-aplaude-o-terrorismo-red-bloc-do-mst-por-que-acha-que-pode-combater-o-dos-black-blocs/comment-page-4/>.

final2.indd 197 4/5/2016 10:04:18 PM

citar ao blogueiro da revista Veja, Reinaldo Azevedo, um dos maiores expoentes desta justiça midiática, que neste artigo, faz uma correlação direta entre o conceito de terrorismo, o MST e o Black Bloc.

4. CONCLUSÃO: CADA VEZ MAIS LONGE DO DIÁLOGO

Quando o Estado social se transforma num Estado punitivo, a possibilidade de diálogo de poder instituído com as dissidências ou grupos de protesto está cada vez mais longe e o instrumento da violência e a repressão cada vez mais perto. Nos últimos meses tivemos a triste possibilidade de ver de novo a máquina da criminalização funcionando com a agressão brutal à manifestação dos professores estaduais em Curitiba o dia 29 de abril impedindo seu direito democrático de protestar na frente da Assembleia Legislativa. Cenas como esta se repetem cotidianamente com os grupos que tentam "quebrar a ordem". Imprensa, poder judiciário, poder político, com frequência são coniventes neste atitude antidemocrática e que, contrariamente ao que busca, sufocar e reprimir, provoca cada vez mais conflito social.

Como sociedade que acredita em poder construir um Brasil melhor para todos e mais inclusivo, não podemos aceitar o avanço atual da onda reacionária punitiva. Um conservadorismo fundamentalista avança veloz no Congresso tentando impor uma agenda retrógada e de diminuição de direitos. Endurecimento da guerra às drogas, diminuição da maioridade penal, revogação do Estatuto do Desarmamento, são todo iniciativas político-legislativas que supõem a vitória do Estado penal e a derrota dos que se levantam para protestar contra o establishment. Estado que institucionaliza um modelo político e econômico neoliberal perverso, que provoca cada vez mais desigualdades sociais, e que utiliza a criminalização da pobreza, das classes subalternas e da oposição ideológica combativa como instrumento protagonista de controle.

A desmilitarização social e política se faz urgente. Afogar o ímpeto punitivo com uma maior presença do Estado social, desmoronar o mito de uma suposta ordem social que está construída no silêncio, no encarceramento ou a morte das periferias. Tratar a segurança pública como um problema central das agendas eleitorais entendido desde a ótica da desigualdade e a transformação social. Acabar com a cultura da exacerbação do medo e com as tentativas de utilizar o discurso do medo como eficiente ferramenta política. Acabar com uma justiça seletiva ao extremo e com uma ansiedade social de linchamento mais do que justiça. Demandas que devem ser dirigidas, fundamentalmente, a aqueles partidos que se dizem progressistas mas que não tem coragem para enfrentar a guerra civil que diariamente vive Brasil. Devemos exigir que esses partidos não adiram a cultura da repressão e da punitividade, tão contrárias às lutas sociais necessárias para diminuir a desigualdade, a submissão dos excluídos e melhorar o País.

final2.indd 198 4/5/2016 10:04:18 PM

4. BIBLIOGRAFIA

GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal.* Rio de Janeiro: Revan, 2006.

MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza, classes sociais.* Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, Richard_Paul, OLIVEIRA, Emilio. *Manifestações Populares e os recentes Projetos de Lei "Antiterrorismo": expansão do Estado de Exceção?* Anais ANDHEP, USP, 2014.

RABINOVICH, Eleonora; MAGRINI, Ana Lucía; RINCÓN, Omar. *"Vamos a portarnos mal"*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

RODRIGUEZ, Esteban. *Justicia Mediática.* Buenos Aires: Ad Hoc, 2002.

SAINTOUT, Florencia. *La criminalización de los jóvenes en la TV:* los pibes chorros. Signo y Pensamiento, 2002.

TORRES, Sergio Gabriel. *Derecho Penal de Emergencia:* linguaje, discurso y médios de comunicación, emergência y política criminal, consecuencias em la actualización legislativa. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2008.

WACQUANT, Loic. *As duas faces do gueto*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ZANIN, Emilio José, LISDERO, Pedro Matias. *Estrategias de policiación de la sociedad y prácticas de securitización ciudadana:* una mirada a la metamorfosis de lós mecanismos represivos em contextos neo-coloniales. Boletin Científico Sience Research, v. 3(1), 2013, p 19-24.

ZAVERUCHA, Jorge. *Brazilian Army performing the role of police:* the emblematic case of Morro da Previdência. In: CENTRO DE ESTUDIOS Y INVESTIGACIONES MILITARES. Armed Forces and society: new challenges and environments. Santiago, 2008. p. 57-68.

final2.indd 199 4/5/2016 10:04:18 PM

Capítulo XVI

Movimentos sociais, conjuntura política e as transformações do ativismo no Brasil: 2013-2015[1]

Breno Bringel[2]
Geoffrey Pleyers[3]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Junho de 2013 e o processo de abertura societária no Brasil — 3. Para além da «política de resultados»: a multidimensionalidade dos impactos das mobilizações — 4. Movimentos sociais e movimentos societários — 5. Reconfigurações do ativismo no Brasil (e no mundo): sentidos, tendências e ambivalências — 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Dois anos após as mobilizações que sacudiram o Brasil em junho de 2013, vários são os balanços realizados no campo intelectual, na política e na sociedade brasileira. Se deixarmos de lado as poucas vozes e visões mais nuançadas, pode-se dizer, de forma muito geral, que duas leituras principais concorrem na academia, nos meios de comunicação e entre os atores políticos e sociais. Um primeiro tipo de interpretações alinha as manifestações de junho de 2013 mais à esquerda (seja a uma visão de aprofundamento democrático ou a uma ruptura de carácter mais radical) e as mobilizações de rua de 2015 à direita (e, consequentemente, a uma guinada autoritária e antidemocrática). Uma segunda visão, enraizada em uma gama muito diversa — e inclusive contraposta — de a(u)tores, entende que as mobilizações de dois anos atrás, a despeito de seu carácter massivo, não passaram de um epifenômeno.

Ambas as leituras são, a nosso ver, problemáticas e insuficientes. No primeiro caso, as mobilizações de 2013 e de 2015 costumam ser tratadas como eventos

1 Este mesmo artigo foi publicado originalmente em 2015 na *Revista Nueva Sociedad* com o título «Junho de 2013… dois anos depois: polarização, impactos e reconfiguração do ativismo no Brasil» (<http://nuso.org>).

2 Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). É editor de *Dados — Revista de Ciências Sociais* e coeditor (com Geoffrey Pleyers) de *openMovements*, um projeto de *openDemocracy*. Seu último livro, editado com José Maurício Domingues, é *Global Modernity and Social Contestation* (Londres: Sage, 2015) E-mail: brenobringel@iesp.uerj.br

3 Professor da Universidade de Louvain (Bélgica) e pesquisador do Collège d'Etudes Mondiales de Paris. É presidente do Research Committee on Social Classes and Social Movements da Associação Internacional de Sociologia. Coordenou, com Breno Bringel, a compilação *Les mobilisations de 2013 au Brésil* (Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales, Paris: EHESS, 2015). E-mail: Geoffrey.Pleyers@uclouvain.be

desconexos (ou, no melhor dos casos, relacionados a partir de uma lógica reativa). São reforçadas as diferenças (ideológicas, contextuais e de atores e demandas) entre as duas "ondas" de protesto que não teriam nada ou muito pouco a ver entre si, a não ser algumas bandeiras e o fato de que a direita estaria usando algumas práticas e inclusive certos símbolos habitualmente vinculados à esquerda. Nesta ótica, 2013 teria sido uma insurgência de indignação contra a representação, o sistema político e os políticos de maneira mais geral, enquanto 2015 teria um foco muito mais direto e restrito: o Partido dos Trabalhadores (PT) e o governo Dilma.

Por outro lado, o segundo campo de interpretações compreende que o levante de 2013 nunca teve um potencial profundamente transformador da sociedade e da política brasileira que, de fato, teria se modificado bastante na última década — dentro das (di)visões políticas e dos horizontes normativos, alguns diriam que para bem, e outros para mal. Converge com a leitura anterior o entendimento de Junho como uma "explosão", conquanto os protestos de 2013 sejam vistos como mero grito e estrondo e 2015 corresponderia à polarização, acentuada pelo cenário eleitoral de 2014. Espontaneísmo e fragmentação são palavras chaves destas leituras.

Lidas em conjunto, estas interpretações trazem uma série de perguntas sobre as relações entre as manifestações de 2013 e os protestos de 2015: como reivindicações com teores, a priori, tão diferentes podem mobilizar símbolos e formas de organização as vezes tão parecidas? Há alguma continuidade entre as ruas de 2013 e as de 2015? De que tipo? São manifestações diametralmente opostas?

Diante destas questões, disputas e posições, sugerimos neste artigo duas hipóteses concatenadas que aprofundam alguns de nossos trabalhos prévios sobre o tema (Bringel, 2013a; Bringel e Pleyers, 2015a). Em primeiro lugar, na indignação difusa das mobilizações de 2013 já coexistiam críticas, repertórios e atores à esquerda e à direita, sempre com *posturas polarizadas*. Assim, a polarização deve ser lida não como algo exclusivo de 2014 e/ou 2015, mas como resultado do retorno da ação direta e do conflito à política nacional; logo, torna-se parte constitutiva do ciclo de protestos no país iniciado dois anos atrás, embora possam ser diferenciados — como faremos mais adiante — graus e momentos de acirramento da polarização social e política. Em segundo lugar, não é possível entender os desdobramentos de junho de 2013 olhando somente para os impactos político-institucionais e político-eleitorais dos protestos. Destarte, torna-se fundamental visualizar os efeitos sociais e culturais, bem como captar Junho não somente como um *evento* de protesto, mas como um *processo* aberto e inacabado, que inclui uma ampla reconfiguração do ativismo social na atualidade.

Argumentamos neste artigo que as mobilizações massivas de Junho de 2013 produziram uma *abertura societária* no Brasil. Emergiram novos espaços e atores

final2.indd 202 4/5/2016 10:04:18 PM

que levaram a um aumento da conflitualidade no espaço público e a um questionamento dos códigos, sujeitos e ações tradicionais que primaram no país durante as últimas duas décadas. Embora com visões e projetos distintos (e, em geral, opostos) da sociedade brasileira, os indivíduos e coletividades à esquerda e à direita do governo mobilizados entre 2013 e 2015 são fruto desta mesma abertura sociopolítica. As formas de ação e de organização por eles adotadas — próprias de uma transformação das formas de ativismo e de engajamento militante no país e no mundo hoje — favoreceram um surgimento rápido, a midiatização e a capacidade de interpelação e expressividade, mas também provocaram várias tensões e ambivalências em sua própria constituição e nos resultados gerados.

2. JUNHO DE 2013 E O PROCESSO DE ABERTURA SOCIETÁRIA NO BRASIL

Participaram das mobilizações de 2013 indivíduos e grupos sociais diversos e com um amplo espetro ideológico (Singer, 2013). Ficou patente a indignação difusa, a ambivalência dos discursos, a heterogeneidade das demandas e a ausência de mediação de terceiros e de atores tradicionais, algo também notório em várias mobilizações contemporâneas de massa, a exemplo das ocorridas em países como a Espanha e os Estados Unidos. A diferenciação dos ritmos, composições e olhares dos protestos nos vários lugares onde ocorreram, nos leva à importância de situar as mobilizações em diferentes coordenadas espaço-temporais. Embora o lócus de ação das manifestações fossem os territórios e espaços públicos (através da ocupação massiva de praças e ruas) havia uma conexão prática e simbólica com outras escalas de ação e significação, sejam elas nacionais ou globais (Bringel, 2013b; Glasius & Pleyers, 2013), marcando uma ressonância de movimentos e de subjetividades, bem como dinâmicas de difusão e de retroalimentação.

Uma das características mais emblemáticas de Junho de 2013 foi sua capilaridade em todo o território nacional. Contudo, as lógicas de mobilização, a composição social dos manifestantes e a correlação de forças variou de modo considerável dependendo das cidades analisadas, motivo pelo qual torna-se importante relativizar, como bem fazem Tavares e Roriz (2015), Losekann (2015) e Moraes et al (2014), certo "sudestecentrismo", segundo o qual interpreta-se o que ocorreu no Brasil a partir dos acontecimentos de Rio de Janeiro e São Paulo.

O momento posterior a Junho de 2013 também foi desigual no Brasil. Em alguns lugares como no Rio de Janeiro os protestos seguiram com alta intensidade, com uma concatenação de mobilizações e greves (a maior delas a dos professores de escolas públicas, seguida de outras bastante simbólicas como a dos garis em fevereiro de 2014) que acabaram, na véspera da final da copa do mundo, com a prisão preventiva de 23 ativistas. Em várias cidades seguiram

final2.indd 203 4/5/2016 10:04:18 PM

acontecendo ocupações, mobilizações por direitos e por causas específicas, novas ações de base e um aprofundamento do experimentalismo cultural. Em determinados casos, a repressão e a criminalização pós-junho levou à desmobilização. Também geraram-se várias experiências mais submersas entre indivíduos, comunidades, grupos e coletividades. Ao mesmo tempo, dada a dimensão continental do país, não se pode negar que junho também foi, em certas localidades mais uma representação coletiva (que, por sinal, mostrou que as coisas podem ser mudadas com as pessoas comuns fazendo política) do que um processo contínuo de articulação e organização política.

Seja como for, é crucial entender Junho de 2013 como um momento de abertura societária no país. Uma vez aberto o espaço de protesto pelas mobilizações iniciais, outros atores se uniram para fazer suas próprias reivindicações, sem necessariamente manter os laços com os atores que as desencadearam e/ou repetir as formas, a cultura organizacional, as referências ideológicas e os repertórios de ação dos iniciadores essas mobilizações (MCADAM, 1995). Como já nos alertava Charles Tilly (1978), o uso de um mesmo repertório de ação não implica que estejamos diante necessariamente de um mesmo movimento, mas sim de uma gramática cultural e histórica disponível e interpretada pela sociedade e pelos grupos sociais. Alonso e Mische (2015) captaram com bastante precisão essas fontes sociais e culturais, bem como a ambivalência dos repertórios presentes em junho dentro do que elas definiram como repertórios "socialista" (familiar na esquerda brasileira das últimas décadas), "autonomista" (afim a vários grupos libertários e a propostas críticas do poder e do Estado) e "patriótico" (que usa um discurso nacionalista e as cores verde e amarela com um significado histórico e situacional bastante particular).

Nesse momento, ao emergir um novo ciclo de protestos (TARROW, 1998), presenciou-se um *transbordamento societário* (Bringel, 2013a), isto é, um momento em que o protesto se difunde dos setores mais mobilizados para outras partes da sociedade, transbordando os movimentos sociais que o iniciaram. No clímax desse processo, um amplo espectro da sociedade está mobilizada em torno de um indignação difusa, portando diferentes perspectivas e reivindicações, que coexistiram no mesmo espaço físico e as vezes com um mesmo lema (contra a corrupção ou contra o governo), embora com construções e horizontes muito distanciados e em conflito. Houve uma *confluência ambígua* marcada por movimentos contraditórios de *forças centrípetas* (a externalização da indignação e a simultaneidade presencial e simbólica nas mesmas ruas e praças) e *forças centrífugas* (que, a despeito da co-presença nos mesmos espaços, indicavam diferentes motivações, formas de organização e horizontes de expectativas).

Nesta *fase catártica*, que começou em Junho de 2013 e durou alguns meses, a polarização ideológica já existia (vide, por exemplo as agressões a manifestantes

final2.indd 204 4/5/2016 10:04:19 PM

que portavam bandeiras, camisetas e outros símbolos da esquerda), mas estava mais diluída na indignação em massa e na experimentação das ruas.

Após a heterogeneidade inicial, começa em 2014 uma *fase de decantação*, com algumas reivindicações principais dos indivíduos e grupos já diferenciadas no espaço e alinhadas mais claramente à esquerda e à direita, conquanto estas noções (direita e esquerda) sejam vistas, para alguns ativistas e para boa parte da sociedade, como caducas, pouco capazes de traduzir e canalizar seus objetivos, expectativas e inquietações. Um dos motivos principais disso é a associação direta entre "ideologia" e grupos e ideologias políticas específicas (sejam partidos ou o "comunismo", o "socialismo" ou o "liberalismo"). Neste momento, já não há manifestações massivas nas ruas e nas praças, mas seguem ocorrendo várias mobilizações mais pontuais, bem como uma reorganização mais invisível dos indivíduos, das redes e dos coletivos. A confluência no mesmo espaço público é paulatinamente deslocada por convocatórias com objetivos e recortes mais definidos. Embora boa parte destas ações não se dirigissem ao campo político-institucional e político-eleitoral, que possui lógicas e temporalidades diferentes do campo da mobilização social, o cenário pré-eleitoral de meados de 2014 rumo à contenda presidencial acabou abrindo um novo *momento de acirramento das polarizações* que absorveu boa parte dos atores sociais e políticos ao longo de 2015.

3. PARA ALÉM DA «POLÍTICA DE RESULTADOS»: A MULTIDIMENSIONALIDADE DOS IMPACTOS DAS MOBILIZAÇÕES

Apesar das críticas formuladas ao PT, em particular, e aos partidos políticos em geral, as eleições presidenciais de 2014 mobilizaram massivamente os brasileiros, inclusive para defender, em alguns casos, o partido no governo como "mal menor". A vitória apertada de Dilma gerou um clima de instabilidade que foi alimentado constantemente por setores da oposição. No calor da disputa presidencial, não foram poucos os analistas que associaram a perda de votos do PT com as manifestações de 2013. Embora possam haver, de fato, algumas relações entre protesto e voto não se pode estabelecer uma ilação e uma causalidade direta sem maiores cuidados analíticos. Além disso, o maior problema é que as leituras hegemônicas sobre os impactos das manifestações de 2013, acabaram restringindo os efeitos ao campo político-institucional e político-eleitoral. Nesta chave, muito orientada por uma «política de resultados», haveriam *outcomes* políticos claramente mensuráveis se investigarmos, por exemplo, como as demandas formuladas nas mobilizações foram recebidas (ou ignoradas) pelo sistema político. Pensemos em políticas públicas concretas, na inserção de novas pautas nas agendas governamentais, na criação de novos espaços canais de mediação e/ou de participação, e na conquista real — mesmo que transitória ou parcial — de algumas das reivindicações mais simbólicas, tais como o preço das passagens de ônibus.

final2.indd 205 4/5/2016 10:04:19 PM

Já no tocante ao cenário eleitoral, a conturbada disputa presidencial de 2014 pode ilustrar alguns elementos. Em primeiro lugar, torna-se importante diferenciar as tentativas de apropriação de algumas das pautas das manifestações por certos candidatos (caso de Marina da Silva e seu discurso de uma «nova» política recheada de «velhas» práticas) e partidos políticos descolados dos setores mobilizados daqueles processos nos quais há, de fato, uma relação histórica ou alianças táticas e estratégicas entre grupos sociais e políticos (caso do Partido dos Trabalhadores como partido e não como governo, visto em sua heterogeneidade interna, e de outros menores à esquerda). Em segundo lugar, é interessante notar como o «discurso do «medo» foi mobilizado eleitoralmente para opor «direita» versus «esquerda», restringindo esta última, no discurso governamental, ao campo governista, o que traz como consequência a contenção às possibilidades de mudança que emergiram no país. Finalmente, cabe frisar as limitações, no médio e longo prazo, dos próprios resultados eleitorais para o entendimento das transformações societárias que vivemos. Por um lado, a criação de uma fronteira rígida entre amigos/inimigos por parte do governismo serviu para tentar frear (e as vezes deslegitimar) as forças à esquerda; por outro, os desfechos eleitorais não invalidam as mobilizações sociais e não necessariamente pressagiam sua perda de influência. Lembre-se que na França pós-Maio de 1968 as eleições nacionais de junho deram uma ampla vitória eleitoral para a direita. Curiosamente este fato é hoje escassamente lembrado e, a pesar disso, poucos podem negar que, em um horizonte temporal ampliado, o impacto dos resultados destas eleições foi muito menor do que a do «movimento de maio», um movimento cultural que transformou a França (BOLTANSKI E CHIAPPELLO, 1999) e influenciou várias partes do mundo.

Estas perspectivas político-institucionais e político-eleitorais, preponderantes tanto nas correntes *mainstream* da Ciência Política brasileira como no campo governista, restringem a visão da política e do político e ignoram outro tipo de resultados, impactos e cenários possíveis. Argumentamos, de maneira inversa, que um olhar ampliado e multidimensional para os impactos é fundamental, pois nem todos os desdobramentos das mobilizações de junho de 2013 são facilmente mensuráveis nestes termos. Ao menos outros dois tipos de impactos (os sociais e os culturais) devem ser considerados.

Dentre os impactos sociais, podem-se destacar dois principais**:** *a reconfiguração dos grupos sociais* e a *geração de novos enquadramentos sociopolíticos*. No primeiro caso, as mobilizações recentes serviram para chacoalhar as posições, visões e correlações de forças entre partidos, sindicatos, movimentos socais, ONGs e outras coletividades. Embora ainda seja cedo para afirmar o alcance e as repercussões disso, alguns atores se realinharam ou ainda buscam fazê-lo (em alguns casos sem saber muito bem como), enquanto outros tem problematizado sua

final2.indd 206 4/5/2016 10:04:19 PM

própria trajetória e papel, tentando se (re)situar na nova conjuntura. No segundo caso, incluem-se novos enquadramentos individuais e coletivos, relacionados hoje principalmente à qualidade de vida nas grandes cidades brasileiras, ao bloqueio midiático, à violência (inclusive a estatal, que afeta de forma particular as mulheres e os jovens negros pobres que vivem nas periferias urbanas) e ao machismo. São processos de reelaboração da vivência social que produzem, paulatinamente, ressignificações das constelações semânticas da sociedade a partir de experiências diversas de politização da vida cotidiana, a maioria delas invisíveis à mídia e aos intelectuais de escritório.

No âmbito cultural observam-se inovações nas lógica de mobilização e nos mecanismos relacionais e interativos do ativismo. Marcada pela conflitualidade, pela difusão viral, por identidades multi-referenciais e por uma expressividade do político mediada pela cultura, tanto militantes de primeira viagem como movimentos mais consolidados colocam em xeque a cultura política da apatia. Embora em alguns casos haja um distanciamento entre uma nova geração de ativistas e a militância mais experimentada (o que nos obriga a repensar os espaços e as fórmulas de diálogo geracional), em outros aparecem confluências criativas, como é o caso de algumas sinergias entre redes submersas e iniciativas artístico-culturais no engajamento político (algo habitual em cidades como Belo Horizonte).

Associado aos impactos sociais e culturais, situa-se um impacto de carácter mais biográfico, isto é, individual. Trata-se do impacto subjetivo das mobilizações na trajetória dos ativistas. Tem sido recorrente em nossas pesquisas escutar os entrevistados definirem as mobilizações de Junho de 2013 como "um antes e um depois", uma "inflexão", "um começo" ou "um novo começo", algo de alguma maneira ratifica a tese de Domingues (2013) sobre as possibilidades de uma "nova história" no país. Para uma geração de ativistas emergente na atualidade e para jovens que não necessariamente se auto-definem como ativistas, Junho de 2013 foi, no dizer de um dos próprios entrevistados, "um incêndio que não se apaga com agua". Mesmo que efêmeras, as experiências vividas nas mobilizações e em evento de protesto produzem «marcas» nos participantes, reforçando a propensão a que possam se engajar politicamente no futuro e podendo, ademais, transformar, no médio e longo prazo, suas identidades sociais e seus valores políticos.

4. MOVIMENTOS SOCIAIS E MOVIMENTOS SOCIETÁRIOS

Entender junho de 2013 como um processo supõe associar sempre os *movimentos sociais* a *movimentos societários* mais abrangentes. Em outras palavras, analisar como as mobilizações, os atores sociais e suas práticas se enquadram dentro de dinâmicas de transformação da sociedade. Isso é central no atual momento no Brasil, onde parece haver uma reconfiguração das formas de ativismo

final2.indd 207 4/5/2016 10:04:19 PM

e dos sujeitos políticos vis-à-vis alterações de elementos estruturais e subjetivos da sociedade como um todo. Nesse sentido, assim como se relacionou as mobilizações de massa dos anos 1970 e 1980 com um movimento societário de redefinição da democracia e dos direitos, as mobilizações recentes estão associadas a desenvolvimentos estruturais do país (no plano externo e geopolítico, uma maior inserção, mesmo que ainda dependente, no mundo e, no cenário interno, uma maior centralidade de políticas sociais, incluindo a luta contra a pobreza), que foram particularmente velozes na última década.

Em uma sociedade tão desigual como a brasileira, estas mudanças afetaram de diferentes maneiras as classes sociais (vide MEDEIROS et al, 2015), levando a frustrações que embora, em alguns casos, convergissem, eram, de fato, opostas ideologicamente. Os ricos ficaram mais ricos, enquanto uma parcela da população saiu da pobreza e passou a ter acesso a certos serviços, espaços e direitos que antes somente eram exercidos por uma classe media alta que viu seus "privilégios" e seu estilo de vida ameaçados. As clivagens de classe, mas também as de raça, gênero e origem são absolutamente centrais neste ponto para nos questionarmos se estas mobilizações e o ativismo emergente será, de fato, capaz de permear o campo popular, algo pouco visível até agora.

Por ora, é possível identificar claramente no Brasil dois polos radicalmente antagônicos, com uma diversidade de situações intermediárias possíveis. Por um lado, um campo progressista e de radicalização da democracia que age orientado por valores como a igualdade, a justiça, a pluralidade, a diferença e o bem viver. Por outro lado, um campo reacionário, marcado pelo autoritarismo, certos traços fascistas e antidemocráticos e pela defesa dos privilégios de classe, da propriedade privada e de uma visão sempre evasiva da liberdade.

No primeiro caso, trata-se de uma camada diversa de jovens, coletividades, plataformas e movimentos que tem militado na denúncia (e na tentativa de eliminação) das hierarquias, da opressão e dos abusos do Estado — principalmente, violência, racismo institucional e criminalização — e em reivindicação variadas, como a qualidade dos serviços públicos e por uma vida mais humana nas cidades. Travam lutas territorializadas e/ou culturais e entendem a democracia em um sentido ampliado, não como sinônimo de instituições, representação ou eleições, mas como uma criação sociopolítica e uma experiência subjetiva.

Já o segundo polo perpetua, em seus discursos e na prática cotidiana, as estruturas de dominação e as formas de opressão. Aceita a alta desigualdade social existente no país baseado no discurso da inevitabilidade e/ou da meritocracia. Prega, em alguns casos, pelo retorno de um passado melhor (a ditadura), para o qual não temem pedir a intervenção militar. Contam, em geral, com apoio e atuam em colusão com as elites econômicas e mediáticas. Costumam atuar nos bastidores da

final2.indd 208 4/5/2016 10:04:19 PM

política, embora combinem agora estas estratégias com uma novidade: o recurso à mobilização nas ruas e à ação direta. Trata-se de um *isomorfismo* que apareceu nas ruas já em 2013 e seguiu durante os últimos dois anos, gerando certas semelhanças entre culturas de mobilização e formas de compromisso.

Em meio a estes dois campos, no centro político, encontra-se o governismo. Os limites da política *win-win* e do consenso de classes estabelecido pelo governo nos mandatos de Lula e Dilma, unido ao esgotamento de sua agenda política desafiada pelas mobilizações de 2013, levou a que nos últimos anos o governo tenha abortado a agenda reformista que o aproximaria do primeiro campo, entrando em uma deriva cada vez mais reativa e conservadora, que se aprofunda com as eleições de 2014 e os protestos da direita (nem toda ela, vale dizer, autoritária e reacionária) em 2015[4]. A redução de uma ampla e complexa reconfiguração da sociedade brasileira a "coxinhas" e "bolivarianos" é mostra da exasperação. Nessa configuração, a "direita" é enquadrada como o "inimigo a combater" — mesmo que, contraditoriamente, esteja na prática também dentro do governo e não tenha grande força eleitoral —, forçando a muitos dos atores alinhados ao campo progressista a defenderem, mesmo que de forma ambivalente, o governo. Obviamente, vale matizar que nem todo o PT está neste campo e adere a esta visão de defesa férrea de uma governabilidade crescentemente ameaçada.

O leque de posturas que transcendem estas posições é amplo, mas a polarização existente na sociedade brasileira hoje acaba levando a que a maioria das interpretações reduzam o conflito realmente existente a estes campos, nublando o potencial das vozes mais insurgentes e transformadoras de junho de 2013. É notório que os estudiosos dos movimentos sociais tenderam a deter-se muito mais nos movimentos sociais transformadores ou com potencial de ruptura, deixando de lado os movimentos conservadores ou reacionários. O atual cenário no Brasil, e em outras partes do mundo, tem levado muitos pesquisadores a investigar os movimentos de direita. Isso é muito bem vindo, pois a direita (com seus contra-movimentos) tampouco é homogênea. No entanto, não podemos cometer o erro de, tendo em vista os interesses golpistas e mediáticos, nos restringirmos, de forma isolada, somente a este tipo de movimentos que não são únicos nem hegemônicos e, em última instância, são parte de um *confronto político* mais amplo, inclusive sobre os rumos das esquerdas e das forças emancipatórias no país.

4 É interessante notar como, a despeito da política de classe conciliatória travada pelos governos do PT desde o primeiro mandato de Lula e dos benefícios econômicos das elites nacionais durante a última década, a direita mais radical gerou nos últimos anos um discurso contra o governo acusando-o de haver "dividido" o Brasil. Alguns pesquisadores, como Pablo Ortellado, Esther Solano e Lucia Nader, tem buscado decifrar os protestos da direita em 2015 utilizando surveys e outros recursos de pesquisa de opinião: *Cf.* http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/14/politica/1429037495_877092.html

final2.indd 209 4/5/2016 10:04:19 PM

5. RECONFIGURAÇÕES DO ATIVISMO NO BRASIL (E NO MUNDO): SENTIDOS, TENDÊNCIAS E AMBIVALÊNCIAS

Sejam de direita ou de esquerda, as mobilizações recentes no Brasil compartilham algumas formas de expressão, de ação e de organização com outros movimentos contemporâneos. Isso quer dizer que, a despeito das especificidades locais e nacionais, as mobilizações de 2013 a 2015 no Brasil estão associadas, no espaço, a uma nova "geopolítica da indignação global" (BRINGEL E DOMINGUES, 2015; BRINGEL, 2013b; BRINGEL E PLEYERS, 2015b) e, no tempo, a uma ruptura com ciclos políticos, sujeitos, práticas e concepções prévias. Pode-se falar de uma reconfiguração do ativismo no Brasil que afeta os atores, as práticas, as formas de mediação, a expressividade e suas matrizes discursivas e visões de mundo.

Em termos de *atores*, pode-se destacar um maior descentramento dos sujeitos e das organizações. As mobilizações de massa passaram a ser menos controladas por organizações sociais e políticas e são difundidas e reproduzidas de forma viral, sob uma lógica que abre um maior espaço para os indivíduos (MARTUCCELI, 2010; DOMINGUES, 2013; PLEYERS 2010). Além disso, os principais atores, mais estruturados, que até pouco tempo detinham praticamente com exclusividade o papel de formação e de socialização política no Brasil (sindicatos, partidos e, inclusive, determinados movimentos sociais, principalmente estudantis) estão sendo deslocados como instâncias centrais da socialização militante. Vários fatores influenciam nesta mudança, tais como o descrédito dos partidos tradicionais e das organizações hierárquicas e verticais, a diminuição do trabalho de base realizado junto às comunidades e os territórios e a rejeição à delimitação organizativa muito estrita com fronteiras bem definidas para a entrada e a saída em uma organização. Nesta lógica, os processos de engajamento militante tendem a se transformar, com destaque para a inserção em pequenas coletividades, redes e grupos de afinidades. A amizade, as emoções e as proximidades, mesmo que circunstanciais, animam os rumos a serem tomados.

Neste domínio, as novas tecnologias de informação e comunicação (no caso brasileiro, principalmente o celular e a internet) assumem um papel destacado não somente por sua capacidade de contrainformação, de interação e de difusão mais veloz e menos mediada por terceiros, como também pela possibilidade de aproximar a participação política à vida cotidiana (PLEYERS, 2014). Deste modo, as novas formas de viver, individualmente e coletivamente, a experiência do ativismo e do compromisso político formam parte de uma mudança societária e cultural mais ampla que situa os «cidadãos comuns» no centro dos debates, das iniciativas e das práticas. Isso aproxima o ativismo social e a cidadania ao mundo da vida e das experiências vividas pelas pessoas.

final2.indd 210 4/5/2016 10:04:19 PM

Outrossim, as mobilizações de 2013 também revelam a emergência de uma nova geração de militantes (NUNES, 2014), que nasceu e/ou cresceu em democracia, e não possui as mesmas *experiências*, *visões de mundo* e relações com o campo popular-democrático dos anos 1970 e 1980 (Bringel, 2009). Este está, a propósito, em pleno processo de dissolução, não somente pelo profundo questionamento do modelo "PT-CUTista" (BOITO E GALVÃO, 2012; PERRUSO E NARVAES, 2015), como também pela sua incapacidade de articulação das forças sociais emergentes. Não deixa de ser curioso que aqueles atores (como o próprio PT e outros vinculados aos "novos movimentos sociais" e ao "novo sindicalismo" emergente no ciclo de luta das décadas de 1970 e 1980) que apareceram então como *novidade* no emblemático trabalho de Sader (1988) sejam hoje vistos, pela nova geração de ativistas, como sinônimo do *velho*. Este debate exige cautela, já que nesta emergência — ainda parcial e inacabada — de novos sujeitos políticos no Brasil o velho não acabou de morrer e o novo não terminou de nascer. Isso implica que mais que reproduzir uma visão dicotômica entre o "velho" e o "novo", como fazem alguns sujeitos presos nas entranhas mais imediatas do embate político, precisamos captar as tensões, as imbricações, as ambivalências e as possíveis retroalimentações. Um exemplo: o surgimento recente de novos atores (mais descentrados), visões de mundo (menos dogmáticas e mais libertárias), formas de organização (mais fluídas e transitórias) e expressividades (mais culturalmente orientadas) não implica o fim das relações de cooperação com o Estado e o desaparecimento da sociedade civil institucionalizada. Em outras palavras, não há no Brasil neste momento uma *substituição* dos sujeitos prévios nem das matrizes sócio-políticas e ideológicas guiadas pelas organizações tradicionais e pelo Estado, mas sim uma *coexistência,* com diferentes possibilidades de cooperação e de conflito.

As *práticas e expressividades* dos atores emergentes também buscam se distanciar da "forma-movimento" e da "forma-partido" mais convencional e dos repertórios de mobilização guiados por bandeiras e lemas previamente definidos que são puxados por carros de som e ou vozes únicas. Esta opção pelo *no logo* e pela ausência de lideranças formais é uma característica comum das manifestações brasileiras de 2013 com os acampamentos do «Occupy » e dos indignados, bem como dos espaços de ação dos jovens alter-mundialistas da década de 2000. Embora, para alguns, isso possa ser lido como um ato de intolerância, para a maioria dos manifestantes trata-se de afirmar sua autonomia diante das instâncias clássicas de socialização política e de organização dos militantes.

Embora possa promover a criatividade e o compromisso pessoal, a desconfiança às organizações e formas de ação mais estruturadas pode tornar-se um limite quando se trata de prolongar no tempo ideias e práticas inovadoras ou leva-las

final2.indd 211 4/5/2016 10:04:19 PM

à política institucional e a parcelas mais amplas da sociedade, mesmo que desafiando-a. Mobilizações que não buscam formar movimentos ou coletividades são confrontadas com os limites das redes de movimentos apontadas por Lilian Mathieu (2011: 40), pois mesmo possuindo «uma grande capacidade para impulsionar as mobilizações, são incapazes de conduzi-las para além do protesto, já que não podem negociar e alicerçar acordos de saída do conflito e não gozam da legitimidade que fornecem os mecanismos eleitorais e de representação».

Outra ambivalência típica deste ciclo de mobilizações no Brasil é a tendência à transversalização das agendas e das ações. Por um lado, isso tem enriquecido bastante os movimentos, pois a maioria das coletividades hoje não se restringem a defender somente sua própria causa, dialogando e internalizando temas (gênero, meio-ambiente, etc.) e lutas diversas (afins, mas distintas). Há, no plano interno, uma assunção de muitos debates e identidades, enquanto, no plano externo, geram-se demandas aglutinadoras que permitam a inteligibilidade de lutas distintas. Por outro lado, no entanto, a agregação de várias agendas não necessariamente leva a uma retomada das grandes agendas políticas, como a reforma agrária ou a reforma urbana, com capacidade de incidência mais geral.

Cabe, finalmente, frisar que as *matrizes discursivas* do ativismo emergente, entendidas aqui no sentido dado por Eder Sader décadas atrás, tem se orientado a duas tendências chamativas. A primeira delas é a de um discurso da urgência da ação que, mesmo sendo capaz de pensar o presente e mobilizar para causas, campanhas e intervenções imediatas, não parece se projetar para a construção de uma utopia de um futuro ideal. De todo modo, poder-se-ia argumentar, a despeito das possíveis contradições, que, no caso dos atores emergentes, *a construção de um horizonte porvir encontra-se nas práticas e não nos discursos*, materializada em um ativismo pre-figurativo que busca construir o mundo que queremos a partir do espaço que habitamos. Neste sentido, o compromisso pessoal e a coerência aparecem como elementos chave de uma atitude e uma performatividade do mundo vindouro. Já a segunda tendência está marcada pela ênfase do que podemos denominar como "política dos eventos". Sob a marca da urgência da ação, são realizados e convocados uma infinidade de atos e eventos que não necessariamente geram acumulo social e coletivo ao longo do tempo. Eis aqui um desafio central, pois a adoção de uma lente analítica processual, como a aqui sugerida, se enfrenta com o movimento em movimento, com os atos mais visíveis obscurecendo aqueles mais subterrâneos e com um processo político truncado e oscilante, onde nem sempre os eventos se concatenam claramente e cuja permanência no tempo é incerta. Junho é mais longo e mais complexo do que previámos em 2013.

final2.indd 212 4/5/2016 10:04:19 PM

6. REFERÊNCIAS

ALONSO, A.; Mische, A. (2015) «June demonstrations in Brazil : repertoires of contention and government's response to protest». *In : From Contention to Social Change : rethinking the consequences of social movements and cycles of protests,* ESA Research Network on Social Movements Conference, Universidad Complutense de Madrid, 19-20 fev. 2015.

BOITO A.; Galvão A. (eds.) (2012*) Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000.* São Paulo: Alameda.

BOLTANSKI L.; CHIAPPELLO E. (1999) *Le nouvel espirit du capitalism.* Paris: Gallimard.

BRINGEL B. (2009) "O futuro anterior: continuidades e rupturas nos movimentos estudantis do Brasil", *Revista Eccos*, São Paulo, n. 11: p.97-121.

BRINGEL B. (2013a) "Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013", *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, p.42-51.

BRINGEL B. (2013b) «Le Brésil et la géopolitique de l'indignation», *La vie des idées*, Paris, julho.

BRINGEL B.; Domingues J.M. (2015) *Global Modernity and Social Contestation*. London/New Delhi/California, Sage.

BRINGEL B.; Pleyers P. (2015a) «Les mobilisations de 2013 au Brésil: vers un reconfiguration de la contestation», *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales,* Paris, n.7, p.7-18.

BRINGEL B.; PLEYERS P. (2015b) « OpenMovements: social movements, global outlooks and public sociologists», *open Movements,* 16 Março, <https://www.opendemocracy.net/breno-bringel-geoffrey-pleyersopenmovements-social-movements-global-outlooks-and-public-sociologist>.

DOMINGUES J.M. (2013) *Las movilizaciones de junio de 2013*, OSAL (CLACSO), n.34: p. 63-75.

GLASIUS M.; PLEYERS, G. (2013) «La résonance des mouvements des places : connexions, émotions valeurs», *Socio: Revue de sciences sociales*, v.1, n.2, p.59-80.

LOSEKANN, C. (2015) «Dynamiques et effects des manifestations brésiliennes de 2013: le cas de la ville de Vitória», *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales,* Paris, n.7, p.59-76.

MARTUCCELLI D. (2010) *La Société singulariste*. Paris: Armand Colin.

MATHIEU L. (2011) *La démocratie protestataire*. Paris: Presses de Sciences Po.

MCADAM D. (1995) Initiator and spin-off movements: diffusion process in protest cycles, in M. Traugott (ed.) Repertoires and cycles of collective action, Durham, Duke University Press: pp. 217-240.

final2.indd 213 4/5/2016 10:04:19 PM

MEDEIROS, M.; Souza, P. H,; Castro, F. (2015) «O topo da distribuição de renda no Brasil : primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012)», *Dados — Revista de Ciências Sociais,* v.58, n.1, p.7-36.

MORAES A.; Gutiérrez B.; Parra H.; Albuquerque H.; Tible J.; Schavelzon,S. (Orgs.) (2014) *Junho: potência das ruas e das redes.* São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung.

NUNES R. (2014) «Geração, acontecimento, perspectiva. Pensar a mudança a partir do Brasil», *Nueva Sociedad,* dezembro de 2014, p.14-26.

PERRUSO, M.A.; Narvaes, V. (2015) «Les journées de(puis) juin 2013», *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales,* Paris, n.7, p.19-38.

PLEYERS G. (2010) *Alter-Globalization. Becoming Actors in the Global Age*, Cambridge: Polity.

PLEYERS G. (2014) «Ativismo das ruas e on line dos movimentos pós 2011», *Lutas Sociais*, v.17, n.2, p.83-93.

SADER E. (1988) *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980).* São Paulo: Paz e Terra.

SINGER A. (2013) «Brasil, junho de 2013 : classes e ideologias cruzadas», *Novos Estudos* (CEBRAP), n.97, p.23-40.

TARROW, S. (1998) *Power in movement. Social Movements and Contenious Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

TAVARES, F.; RORIZ, J. (2015) "Avant juin, les rues de mai: étude de cas sur les manifestations en faveur de la mobilité urbaine dans le ville de Goiânia", *Brésil(s): Sciences Humaines et Sociales,* Paris, n.7, p.77-101.

TILLY, C. (1978*) From mobilisation to revolution.* New York: McGraw-Hill.

final2.indd 214 4/5/2016 10:04:19 PM

Economia, Desenvolvimento e Políticas Públicas

final2.indd 215 4/5/2016 10:04:19 PM

Capitulo XVII

O PROUNI no contexto da privatização e democratização da educação superior

Ana Carolina Fernandes Mascarenhas[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. O PROUNI: privatização ou democratização da educação superior? — 3. Conclusões — 4.Referências.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de analisar o processo de implementação do Programa Universidade para Todos, fazendo uma relação com os aspectos econômicos e acadêmicos que giram em torno do debate de democratização x privatização da educação superior.

Desde a sua implementação, esse programa tem gerado na comunidade acadêmica, assim como em toda a sociedade brasileira, questionamentos diversos, que vão desde a privatização da educação brasileira até ao desempenho dos estudantes e à sua efetividade em relação à redução das desigualdades socioeconômicas.

Embora se presencie um momento de regulamentação da ampla publicidade dos dados e da garantia do acesso à informação estabelecidos pela Lei Federal 12.527/2011, o Governo Federal não tem divulgado dados importantes para a avaliação do programa. É importante ressaltar que, no sítio institucional direcionado às informações do PROUNI, os dados referem-se tão somente aos resultados em termos de ofertas de bolsas, como, por exemplo, ocupação das bolsas por Unidades da Federação, bolsistas por categoria administrativa, por turno, por sexo, raça, dentre outros.

Dados financeiros, tais como custo por estudante, valores não arrecadados em virtude da renúncia fiscal, além dos principais motivos para evasão, cancelamento de bolsas em virtude de fraudes, desempenho acadêmico, número de bolsas efetivamente ocupadas, perfil socioeconômico dos estudantes, dentre tantas informações, não são divulgados pelo Governo Federal, apesar da necessidade premente de avaliação do programa e identificação das principais contribuições para a democratização do acesso à educação superior.

1 Doutora em Educação e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Coordenadora Acadêmica do Curso de Direito da Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Email: carolina@faculdadebaianadedireito.com.br

final2.indd 217 4/5/2016 10:04:19 PM

Trata-se de um programa que já beneficiou mais de 1,2 (um vírgula dois) milhão de estudantes, desde a sua implementação em 2005 até o segundo semestre de 2013, sendo 69% das bolsas integrais (MEC, 2014, p.1).

O problema é que o próprio Estado que contempla o programa como um dos mais importantes já criados para atingir ao objetivo de inserir os estudantes de baixa renda na educação superior e permitir a democratização da educação superior, não apresenta dados que possibilitem uma avaliação da efetividade do programa.

Nesse sentido, o artigo busca analisar alguns dados financeiros divulgados pelo Tribunal de Contas, de modo a identificar os impactos aos cofres públicos, assim como o desempenho acadêmico que, consequentemente, gera repercussões na esfera econômica.

2. O PROUNI: PRIVATIZAÇÃO OU DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR?

Apesar das palavras "privatização" e "democratização" parecerem antagônicas, no contexto brasileiro elas convergiram e foram necessárias para permitir o acesso dos jovens em condição de vulnerabilidade, que não tinham condições de arcar sozinhos com os custos da educação superior.

O Estado brasileiro, ao longo de toda a história, não ofertou vagas suficientes nas instituições públicas, apesar da crescente demanda para essa etapa educacional, sobretudo com a universalização da educação básica, que impulsionou um maior número de estudantes habilitados para a educação superior.

Para atender à crescente demanda, o Estado optou por estimular a oferta pelas instituições privadas, em detrimento da ampliação de vagas em instituições públicas já existentes e criação de novas instituições públicas.

Mas nesse processo expansionista e de privatização da educação superior, como democratizar a educação, permitindo o amplo acesso aos estudantes em condição de vulnerabilidade, oriundos de escolas públicas, e que não tinham condições de arcar com os custos educacionais? Como amparar os excluídos socialmente, oriundos de um passado de desigualdades?

Esse processo de democratização, com a participação de vários movimentos sociais, culminou na promulgação da Constituição de 1988, que conferiu diversas garantias constitucionais para a efetividade dos direitos fundamentais, em especial o da igualdade material entre os cidadãos.

Diversas políticas foram debatidas, sob a denominação de "ações afirmativas", cujo objetivo era corrigir as discriminações históricas do passado, em especial as minorias étnicos/raciais e os cidadãos em condição de vulnerabilidade social e econômica.

final2.indd 218 4/5/2016 10:04:19 PM

Assim defendem Schwartzman e Cox (2009, p.12-13):

> Embora as principais causas da desigualdade nos resultados educacionais se produzam na primeira infância e sejam intensificadas pela incapacidade dos ensino fundamental e médio de compensá-las ou corrigi-las, grande parte do debate sobre equidade educacional na América Latina se refere, hoje, a ações afirmativas no ensino superior. [...]
>
> Existem boas justificativas para políticas afirmativas que estimulem o acesso de indivíduos de grupos sociais e etnias mais pobres para ingressar nas instituições de ensino superior, ajudando a romper, na medida do possível, a associação existente entre classe social e ensino superior. Para que tais políticas funcionem adequadamente, é necessário que sejam estruturadas de maneira a enriquecer o potencial de aprendizagem dos estudantes, fortalecendo sua capacidade de obter bom desempenho nas áreas de atividade que escolham, mais que só reparar a discriminação e a exploração histórica ou pessoal que eles, ou seus antepassados, tenham experimentado. Um sistema educacional superior diversificado, no qual os estudantes possam escolher dentre uma ampla gama de temas, cursos e estilos educacionais, adequados a seus interesses e condições, é o melhor terreno no qual pode florescer uma verdadeira diversidade social e melhorar a oportunidade para todos.

É exatamente nesse contexto que o Programa Universidade para Todos (PROUNI) é implementado. Vale dizer, o PROUNI surge em um cenário de abertura política e de democratização do próprio país, que passou por um longo período de ditadura militar. Na sua implementação, como uma das políticas de ações afirmativas, diversos atores sociais foram importantes para a construção do Programa. Dentre eles, pode-se destacar a participação de três:

1) o Movimento dos Sem Universidade (MSU); 2) os Pré-vestibulares para Negros e Carentes (PVNC); e 3) a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO) (FACEIRA, 2009, p.85).

Para Faceira (2009, p.85),

> os movimentos sociais caracterizam-se a partir da década de noventa pelo processo de constituição de redes sociais e ocupam um lugar de reivindicação de políticas denominadas de ações afirmativas ou discriminação positiva. Assim, na medida em que a universalização da educação superior não foi concretizada nem colocada na pauta política, os movimentos sociais começam a reivindicar a implantação de políticas focalizadas em grupos historicamente discriminados e excluídos. Nesse sentido, as reivindicações colocam como ponto de pauta a implantação de ações emergenciais, que viabilizem a ampliação do acesso e a democratização do ensino superior.

final2.indd 219 4/5/2016 10:04:20 PM

Esses atores tinham como principal reivindicação a luta pela inserção e permanência de estudantes excluídos socialmente na educação superior. O MSU e o EDUCAFRO participaram ativamente do processo de concepção, enquanto o PVNC, entretanto, somente participou da fase final, porque a pauta inicial era a reforma universitária e a necessidade de ampliação de vagas nas universidades públicas.

Mas não só os movimentos sociais foram responsáveis pela concepção do PROUNI. O governo brasileiro também assumiu o compromisso político de implementação de políticas de acesso e permanência aos excluídos sociais, sobretudo em virtude da participação no 3ª Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e formas correlatas de intolerância, promovidas pela Organização das Nações Unidas, ocorrida em Durban, na África do Sul, em 2001 (FACEIRA, 2009, p.67).

Diversos debates foram travados até a efetiva implementação do PROUNI no cenário nacional. De um lado, discutia-se o programa como uma das soluções possíveis para o histórico problema do acesso à educação superior; de outro, questiona-se o programa como uma "solução" para as instituições privadas que passavam pelo excesso de oferta, isto é, ociosidade de vagas, que impactaria diretamente na dimensão financeira dessas instituições. Logicamente as Instituições também exerceram pressão para a aprovação de uma política que pudesse contemplar os seus interesses[2]. Carvalho (2006, p.986) assim defende:

> Durante a tramitação no Congresso Nacional, houve atuação efetiva dos atores representantes das IES particulares. Estes se manifestaram publicamente, após as modificações introduzidas pela Medida Provisória na forma de adesão antecipada. Matérias pagas, em apoio ao programa, foram veiculadas nos principais jornais de circulação do país.
>
> Quando se observa a formulação da política pública, de forma mais detalhada, por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória

2 Catani e Gilioli (2005, p.58) defendem que além dos movimentos sociais e do governo, as associações de mantenedoras também influenciaram na concepção do programa: "Tão logo o PL chegou ao Congresso, as associações das mantenedoras apresentaram contrapropostas com o objetivo de modificar o Prouni. Tendo à frente principalmente a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a maioria das reivindicações do setor foi atendida através de emendas apresentadas por deputados. Além da alteração sugerida de desobrigar as filantrópicas de destinar 20% da gratuidade em bolsas integrais, as mantenedoras queriam incluir bolsas parciais, ampliar a faixa de renda familiar *per capita* de um para três salários mínimos e exigir processos seletivos internos das instituições — e não só pelo Enem. Já as IES com fins lucrativos queriam reservar apenas 5% de suas vagas aos alunos carentes, não oferecer bolsas integrais e conceder bolsas parciais de 20% a 80% (OESP, 2004). A reivindicação de bolsas parciais de 50% foi apresentada pelo vice-presidente do Semesp e logo aceita pelo relator da comissão que analisou o PL, deputado Irineu Colombo (PT-PR). Diante de tais propostas, o Prouni começava a ser desfigurado. Na melhor das hipóteses, constituiu-se em programa assistencialista, que prioriza o acesso — e não a permanência — do estudante ao ensino superior".

final2.indd 220 4/5/2016 10:04:20 PM

> até a Lei do PROUNI e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos.

Na visão do governo, o PROUNI nada mais é do que uma medida necessária à democratização da educação superior para estudantes de baixa renda, que não teriam condições de arcar sozinhos — mesmo com apoio da família — com os custos de uma educação privada. Por outro lado, o Estado não teria condições de despender vultosas quantias para a abertura de universidades públicas e ampliação da estrutura de cursos já existentes. Isso implicaria maior investimento na contratação de docentes, corpo-técnico administrativo, ampliação de estrutura física, dentre outros fatores necessários à realização das atividades de ensino, pesquisa e extensão, próprias das universidades públicas. Além dos esforços no campo público, o Estado ainda precisaria contar com o setor privado, que tivesse condições de ofertar vagas para esses estudantes, mediante contrapartida do Estado.

No meio acadêmico, entretanto, diversos debates ocorreram, e o PROUNI foi entendido como uma medida de auxílio às instituições privadas, que se viam em um momento de incerteza mercadológica, com vagas ociosas, inadimplência e sem a capacidade de manter a sustentabilidade financeira do negócio (CARVALHO, 2006; FACEIRA, 2009). A adesão ao programa, com a consequente renúncia fiscal, seria uma excelente oportunidade para o setor privado voltar ao crescimento vivenciado no início da política de expansão promovida no governo FHC. Carvalho (2006, p.986-987) assim esclarece:

> [...] os atores privados foram atingidos pela ação estatal, tanto pelas regras de composição de bolsas como pela mesma isenção dos tributos federais. Esta situação gerou interesse diverso em participar do programa, uma vez que uma parte das IES já está isenta ou imune a alguns deles.
>
> Quanto à primeira questão, no caso das instituições lucrativas e sem fins lucrativos e não-beneficentes, as regras são bem mais flexíveis e a adesão é voluntária. A barganha dá-se na concessão de bolsas integrais ou na redução, de forma significativa, das bolsas integrais tendo como parâmetro para a concessão de bolsas parciais (50% e 25%) a receita bruta.
>
> Em 2005, essas instituições deveriam destinar uma bolsa integral para nove alunos pagantes ou bolsas parciais até 10% da receita bruta. A partir de 2006, o documento é bastante generoso para ambas. A relação de estudantes pagantes por bolsas concedidas é ampliada e o comprometimento da receita bruta é reduzido: uma bolsa integral para 10,7 alunos pagantes ou, de forma alternativa, conceder

final2.indd 221 4/5/2016 10:04:20 PM

> uma bolsa integral para 22 estudantes, com quantidades adicionais de bolsas parciais (50% e 25%) até atingir 8,5% da receita bruta. [...]
>
> No caso das filantrópicas, as regras são bem mais rigorosas. A adesão ao programa e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias. As demais modalidades de gratuidade (bolsas parciais e programas de assistência social) podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta. Este percentual é o requisito mínimo que caracteriza a natureza jurídica deste tipo de instituição.
>
> A partir da publicação da Medida Provisória, essas instituições têm declarado que estariam dispostas a deixar o status de entidades de assistência social para se tornarem instituições com fins lucrativos.

Apesar de todos os debates, a sociedade brasileira, assim como estudantes de baixa renda oriundos de escolas públicas do ensino médio, que não se sentiam com potencialidade para concorrer às vagas tradicionais nas universidades públicas[3], recebeu a iniciativa governamental como uma conquista. Desse modo, no processo de implementação do PROUNI, muitos foram os atores envolvidos na negociação: instituições de ensino, movimentos estudantis e o próprio governo, especialmente representado, à época, pelo Ministro Tarso Genro e pelo Secretário Executivo Fernando Haddad, que participaram ativamente das discussões e defesa do programa.

Em virtude das discussões e da agenda política em torno da aprovação do programa no Congresso Nacional, o então presidente Lula decide publicar a Medida Provisória, levando em consideração a relevância e urgência da temática, deixando as negociações e debates no Poder Legislativo para aprovação posterior da lei. Então, o PROUNI foi desenvolvido pelo Ministério da Educação e instituído pela Medida Provisória 176, de 13/09/04, e posteriormente regulamentado pelo decreto nº 5.245 de 15/10/04. Em 13 de janeiro de 2005, foi regulamentado pela Lei Federal n. 11.096.

O Estado brasileiro, nesse sentido, estimulou a privatização da educação superior pela oferta privada, ao tempo em que garantiu o subsídio estatal, por meio da isenção dos impostos previstos na Lei, a saber: PIS (contribuição para programa de integração social), COFINS (contribuição social para financiamento da

3 É importante ressaltar que, nesse período, algumas instituições públicas já tinham implementado as políticas de cotas, entretanto as vagas ofertadas não eram suficientes para contemplar o contingente de estudantes oriundos de escolas públicas. Além disso, na época essa política de cotas foi muito incentivada pelo governo federal, mas não existia, até então, uma regulamentação legal sobre o assunto. Somente em 2012, com a aprovação da Lei n. 12.711, é que todas as instituições públicas tiveram que oferecer um porcentual de vagas 50% das vagas para estudantes oriundos de escolas públicas de ensino médio, além de atender aos critérios raciais.

final2.indd 222 4/5/2016 10:04:20 PM

seguridade social), CSLL (contribuição social sobre lucro líquido) e IRPJ (imposto de renda da pessoa jurídica), a depender do regime jurídico[4].

Apesar da proibição legal, a isenção fiscal foi uma forma indireta de transferência de recursos públicos para a esfera privada, acobertada pelo discurso da democratização da educação superior, com a inserção de estudantes em condição de vulnerabilidade nessa etapa educacional.

É inegável que o programa amenizou os impactos da ociosidade de vagas, permitindo a continuidade da atividade educacional em muitas instituições, mas também auxiliou o Estado a ampliar a oferta de vagas na educação superior, sem ter que investir diretamente a ampliação de vagas e criação de novas universidades públicas.

No ano de publicação da Lei, as instituições com finalidade lucrativa ou sem finalidade lucrativa não beneficente que aderissem ao programa deveriam oferecer uma bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes regularmente pagantes e matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos nela instalados. Alternativamente, poderiam oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 19 (dezenove) estudantes regularmente pagantes e matriculados em cursos nela instalados, conforme regulamento estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que oferecessem, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atingisse o equivalente a 10% (dez por cento) da receita anual (Lei 11.096/2005).

A partir de 2006, houve um benefício maior para as instituições: seria preciso oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, excluído o número correspondente a bolsas integrais concedidas pelo Prouni ou pela própria instituição, em cursos nela instalado, ou, alternativamente, poderiam oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e matriculados em cursos nela instalados, desde que oferecessem, adicionalmente, quantidade de bolsas

4 "Participam do ProUni três diferentes tipos de entidades privadas de ensino superior: com fins lucrativos, sem fins lucrativos e não-beneficentes, e sem fins lucrativos e beneficentes. As entidades sem fins lucrativos aderentes ao programa deixaram de recolher o PIS e a Cofins, tendo em vista que já eram isentas do IRPJ e da CSLL. As entidades beneficentes participantes do ProUni deixaram de recolher apenas o PIS sobre a folha de pagamento, mas passaram a ser obrigadas a participar do programa para manter o título de beneficência" (BRASIL, TCU, 2009, p.69).

final2.indd 223 4/5/2016 10:04:20 PM

parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma Lei atingissem o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já possuíssem bolsistas do Prouni, efetivamente recebida em cursos de graduação ou sequencial de formação específica (Lei 11.096/2005).

Nessa regulamentação, as Instituições podem escolher se desejam oferecer as bolsas integrais somente no percentual de uma bolsa para cada 10,7 estudantes pagantes, ou se preferem reduzir um número de bolsas integrais e ofertar também as bolsas parciais, até atingir o limite de 8,5% da receita anual. Claro que essa análise depende da receita da IES e do perfil socioeconômico dos estudantes, porque nem sempre a oferta de bolsas parciais é capaz de absorver a demanda, sobretudo nos cursos de alto custo.

As instituições beneficentes de assistência social, por outro lado, não dispõem do mesmo regramento, sendo obrigatória, por Lei, a oferta de 1 (uma) bolsa integral para cada 9 (nove) estudantes pagantes (Lei 11.096/2005).

De fato, as instituições que mais se beneficiaram no programa foram as instituições com finalidade lucrativa, que ficariam isentas de quatro tributos federais anteriormente citados, a depender do regime tributário aplicável, ou seja, as instituições teriam excluída a obrigação legal de pagamento dos impostos e contribuições previstos na lei do PROUNI.[5]

A isenção total dos quatro tributos, entretanto, independente da ocupação das vagas destinadas ao programa, só foi prevista até 2011. Isso porque, por força da lei 12.431, houve a determinação para que a isenção fosse calculada na proporção das bolsas efetivamente ocupadas (art. 8º, §3º, da Lei 11.096).

A título exemplificativo, "levando-se em consideração apenas o critério relativo ao percentual de bolsas efetivamente ocupadas e não as ofertadas, se fosse aplicado, grosseiramente, esse método de cálculo, a renúncia fiscal nos anos de 2005 e 2006 seria de R$ 76,4 milhões e R$ 191,6 milhões, ao invés de R$ 106,7 milhões e R$ 265,7 milhões, como efetivamente ocorreram, ou seja, deveriam ser recolhidos aos cofres públicos, pelo menos, R$ 104,4 milhões nesses dois

5 É importante ressaltar que o art. 175 do Código Tributário Nacional (CTN) determina a isenção como causa de exclusão do crédito tributário. Entretanto, Coêlho (2010, p.759) entende que há uma impropriedade técnica na redação do artigo do CTN, uma vez que a isenção "não exclui crédito algum, pois é fator impeditivo do nascimento da obrigação tributária [...]. É erro rotundo considerar a isenção dispensa legal do pagamento do tributo devido. Este conceito é exatamente o que corresponde à remissão do pagamento de tributo devido, que é forma de extinção do crédito tributário". Apesar da atecnia, para fins da pesquisa, utilizar-se-á a expressão "isenção" para a exclusão dos tributos devidos em caso de adesão ao PROUNI.

final2.indd 224 4/5/2016 10:04:20 PM

anos do programa pela não ocupação de todas as vagas ofertadas" (BRASIL, TCU, 2009, p.71).

Apesar da inclusão do §3º do art. 8º, a proporcionalidade da isenção só foi regulamentada pela Receita Federal, por meio da Instrução Normativa 1.394, de 12 de setembro de 2013, considerando-se, para fins do cálculo, a relação entre o valor total, expresso em real, das bolsas efetivamente preenchidas e o valor total, expresso em real, das bolsas devidas, ou seja, criou-se o fator de "redução" da isenção, denominado de "Proporção de Ocupação Efetiva de Bolsa" — POEB.

Esse fator, apesar de reduzir consideravelmente o montante a ser considerado para fim de cálculo da isenção, tem sido objeto de muitos questionamentos nas vias administrativa e judicial. Isso porque os termos de adesão foram firmados por prazo de 10 anos, renovável por igual período. Trata-se, portanto, de benefício tributário de trato sucessivo e sob condição onerosa. Nesse sentido, os argumentos levados ao Poder Judiciário para a manutenção da isenção incidente sobre o montante das mensalidades são: a) os termos de adesão foram firmados por prazo determinado (de dez anos) e sob condição onerosa, ou seja, a alteração da isenção não tem validade, a teor do art. 175 do Código Tributário Nacional; b) violação ao direito adquirido; c) inconstitucionalidade material e formal do §3º do art. 8º da Lei nº 11.096/2005, com a redação dada pela Lei nº 12.431/2011, visto que a isenção anteriormente concedida jamais poderia ser modificada ou revogada; d) as alterações promoveram a diminuição dos investimentos feitos pelas instituições (TRF 1ª Região, 2014).

Em ação proposta pela Associação Brasileira de Mantenedores da Educação Superior (ABMES), o TRF 1ª Região, em decisão liminar, suspendeu os efeitos da Instrução Normativa da Receita Federal n. 1.394/2013, sob o argumento de que as isenções tributárias concedidas por prazo certo e sob condição onerosa não podem ser suprimidas. Para tanto, utilizou como fundamentos o art. 178 do Código Tributário Nacional e o enunciado da súmula do Supremo Tribunal Federal (súmula 544). Além disso, considerou que a alteração promovida pela Lei 12.431/2011 (restrição da isenção às bolsas efetivamente ocupadas) pode atingir tão-somente os contratos firmados após a sua publicação, já que as adesões efetivadas antes 2011 não podem ser abarcadas pela mudança legislativa.

Isso quer dizer, pela decisão, que todos os contratos firmados após a publicação 12.431/2011, assim como todas as renovações de adesão em virtude do término do prazo de 10 anos[6], estão sujeitas à aplicação do POEB.

6 Como as primeiras adesões ocorreram em 2004, quando da instituição do programa, o término da vigência termina no ano de 2014. O Poder Público, em tese, pode suprimir as isenções concedidas, já que estaria amparado pelo Código Tributário Nacional.

final2.indd 225 4/5/2016 10:04:21 PM

Logicamente essa decisão liminar abriu um precedente para a suspensão da aplicação do "POEB" das Instituições integrantes da ABMES, assim como ampliou o número de ações individuais para questionar a constitucionalidade da Lei 12.431 e permitir que os contratos já firmados e as respectivas renovações tenham a isenção dos tributos previstos sem o fator de redução.

Fato é que administrativamente a Instrução Normativa 1.394/2013 regulou o cálculo do POEB para todas as Instituições que aderiram ao programa, independente do ano de assinatura dos termos, mas a suspensão somente foi aplicada, inicialmente, para as Instituições amparadas por decisão judicial.

Por conta do número de ações individuais e coletivas, a Receita Federal, em julho de 2014, decidiu voltar atrás em relação à aplicação do cálculo do POEB, regulamentado pela Instrução Normativa 1.394. Nesse sentido, a Receita Federal editou a Instrução Normativa n.1.496, em 1 de julho de 2014, para determinar que as Instituições que firmaram adesão ao PROUNI até 26 de junho de 2011 não deveriam utilizar o fator de redução pela efetiva ocupação de bolsas (POEB) para o cálculo de isenções tributárias.

A nova Instrução Normativa da Receita Federal (IN n.1.496) levou o Ministério da Educação a publicar, no final de 2014, a Portaria Normativa n.18, de 6 de novembro, com objetivo de regular quatro situações: a) adesão de novas mantenedoras (primeira adesão); b) aditivo ao termo de adesão em vigor; c) renovação dos termos de adesão expirados pelo decurso do prazo de 10 anos; d) nova adesão de instituições desvinculadas.

Essa portaria, entretanto, gerou muitas dúvidas às Instituições, porque as situações "renovação da adesão" e "emissão de termo aditivo", embora apresentem alguma identificação, têm repercussões e consequências jurídicas distintas. É importante ressaltar que a Portaria n.18, no art.10, §2º, determina que as Instituições que aderiram ao PROUNI até 26 de junho de 2011 podem antecipar a renovação da adesão.

Na prática, a intenção do Ministério da Educação foi reduzir o número de ações judiciais individuais e/ou coletivas e tentar fazer com que as Instituições pudessem, de forma antecipada, ser enquadradas no novo modelo de cálculo da isenção (POEB). Desse modo, se optassem por renovar a adesão, passariam à nova regra, qual seja, cálculo da isenção pelo número de bolsas efetivamente ocupadas, reduzindo substancialmente o valor do tributo não arrecadado. Para exemplificar a questão, uma Instituição que aderiu ao referido programa em 2008 somente teria que renovar a sua adesão em 2018, mas, pela Portaria, seria possível renovar a adesão em 2014, estendendo a vigência para 2023. Nessa hipótese, a Instituição passaria ao cálculo das bolsas com a utilização do fator de

final2.indd 226 4/5/2016 10:04:21 PM

redução (POEB). Se, entretanto, optasse por apenas emitir o termo aditivo estaria contemplada pela isenção dos 4 tributos, por força da Instrução Normativa n.1.476, além de ter chance de obter uma decisão judicial favorável, no sentido de manter a isenção tributária, independentemente do número de vagas efetivamente preenchidas, independente do tempo de vinculação ao programa.

Esclarece-se, entretanto, que, apesar das decisões judiciais, no primeiro momento, contemplarem as Instituições que aderiram ao PROUNI antes de 2011 e a Instrução Normativa n.1.476, em virtude dessas referidas ações, ter suspendido a aplicação do POEB para todas as Instituições que aderiram até 26 de junho de 2011, ainda se busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei 12.431 e o afastamento da Instrução Normativa n.1.394, já que não cabe à Receita Federal regulamentar o cálculo proporcional da isenção. Até o trânsito em julgado das decisões, não há certeza quanto à manutenção do benefício estabelecido originariamente pela criação do programa. Por essa razão, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior solicitou um parecer para orientar as Instituições acerca dos procedimentos, recomendando que as renovações somente sejam realizadas se os termos estiverem vencendo.

Esse imbróglio jurídico realça as vantagens obtidas pelas Instituições, pela adesão do PROUNI, sobretudo se houver a manutenção da isenção dos tributos sem aplicação do fator de redução (POEB). Por outro lado, esses dados demonstram que a mudança legislativa, no sentido de tornar a isenção tributária proporcional às vagas efetivamente ocupadas, foi importante para reduzir o custo do aluno do PROUNI, uma vez que, antes da alteração, independentemente do número de bolsistas, as IES eram contempladas com a isenção total dos tributos. Nesse sentido, o TCU divulgou que essa mudança legislativa gerou uma economia de, aproximadamente, R$ 303,5 milhões (O GLOBO, 2014). Essa economia, entretanto, não será mantida na sua totalidade, já que, por força da Instrução Normativa n.1.476, todas as Instituições que aderiram até 26 de junho de 2011 não estarão abarcadas pelo POEB.

Só no primeiro ano de implementação, 1.142 instituições particulares, do total de 1.789, aderiram ao programa e, em 2006, esse número aumentou para 1.232 instituições do total de 2.022 (CARVALHO, 2012, p.8). Esses dados revelam que o programa foi, inicialmente, recebido não só com entusiasmo pelo público-alvo, mas pelas IES que passaram a usufruir dos benefícios fiscais, assim como passaram a ocupar vagas ociosas não absorvidas pelo mercado, apesar da menor adesão dos anos subsequentes.

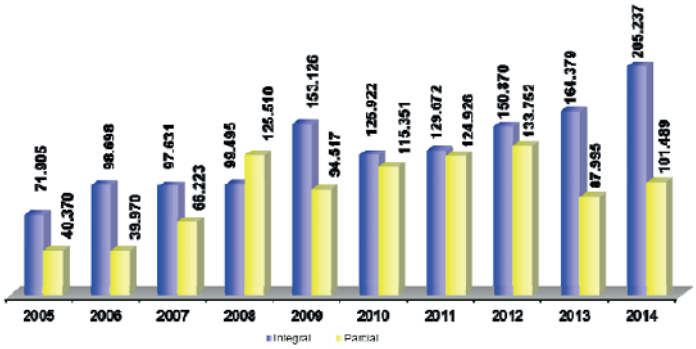
No ano de 2014, foram apuradas 306.726 bolsas de estudos (56% concentradas em IES com finalidade lucrativa; 27% em entidades beneficentes de assistência social e 17% em instituições sem fins lucrativos e não beneficentes) (MEC, 2014) e

final2.indd 227 4/5/2016 10:04:21 PM

1.116 instituições de educação superior vinculadas ao programa, excluídas as instituições/cursos que tiveram conceito insuficiente segundo o critério do SINAES.

O gráfico 1 apresenta a evolução das bolsas, por ano:

GRÁFICO 1 — Bolsas ofertadas por ano (bolsas totais, parciais e integrais)



Fonte: Sisprouni (MEC, 2014)

Esses dados demonstram, claramente, a ampliação de acesso à educação pelos estudantes em condição de vulnerabilidade, que não teriam condições de arcar com os custos da educação privada. Por outro lado, o governo não comprometeria o orçamento público com investimento em novas instituições públicas e a expansão de vagas nas universidades já existentes. Era preciso uma medida mais imediata para "solucionar" o problema do excesso de procura e de democratização de acesso à educação superior, sendo o PROUNI uma forma escolhida.

Cavalho (2012, p.9) informa que "de acordo com um levantamento divulgado pela Receita Federal, em 2005, a renúncia fiscal foi bem menor (R$ 105 milhões) que a projeção da União (R$ 197 milhões). Nesse ano, foram oferecidas 112 mil bolsas, que representam um custo anual, por estudante, de R$ 937,50"[7]. Em 2006, entretanto, dados divulgados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, TCU, 2009, p.73) demonstram que os custos fiscais por bolsa integral chegam ao valor médio de R$ 786,00 mensais, conforme quadro 1:

7 Em 2009, uma pesquisa realizada pelo INEP mostrou que cada matrícula em instituições públicas custa 15,4 mil por ano aos cofres públicos, ou seja, uma média de R$ 1.200 por mês para cada aluno matriculado (RODRIGUES, 2013, p.1). Já Nonato (2012, p.1) indica que no mesmo ano, na rede privada, a média da mensalidade era de R$ 511,00, quase a metade do valor cobrado aos estudantes se comparado com o custo nas universidades públicas e, em 2005, o valor cobrado era de R$ 570,00. Por essa análise, e fazendo uma relação com o custo do aluno do PROUNI no mesmo ano de 2005, percebe-se que esse aluno custa mais aos cofres públicos do que um estudante pagante regularmente matriculado em instituições privadas.

final2.indd 228 4/5/2016 10:04:21 PM

QUADRO 1 — Custo de cada bolsa ProUni para o Estado, segundo o tipo de instituição de ensino superior privada, em 2006

Tipo de Instituição	N° de Instituições	Índice de Equivalência [A]	Renúncia (Milhões R$)* [B]	Custo Bolsa Anual (R$) [C] = [B]/ [A]	Custo Bolsa Anual (R$) [D] = [C]/ 12
Com fins lucrativos	311	55,305	328,2	5,935	495
Sem fins lucrativos não-beneficentes	182	26,433	290,5	10,992	916
Sem fins lucrativos beneficentes	126	49,350	617,6	12,515	1.043
Total	619	131,087	R$ 1.236,40	R$ 9.432,00	R$ 786,00

Fonte: Receita Federal do Brasil e Sisprouni

*Conforme Nota RFB/Audit/Copac n° 006, as apurações foram feitas com base nos dados extraídos das declarações o imposto de renda pessoa jurídica, recebidas pela RFB. As informações relativas às instituições com fins lucrativos foram originadas de campos específicos da declaração onde consta a isenção para o Prouni. As informações relativas às instituições em fins lucrativos foram originadas em campos de declaração onde são informadas as receitas de venda de bens e prestação de serviços (o que pode inflar os valores relativos renúncia de receita). Segundo a nota, os cálculos refletem as informações prestadas pelas contribuíntes, portanto se deve levar em consideração a possibilidade de existência de erros de preenchimento nas declarações e a necessidade do devido tratamento estatístico.

O quadro acima apresenta o custo relativo ao ano de 2006, mas é possível identificar, entre os anos de 2005 e 2008, a evolução do número de bolsas ofertadas e os valores relativos à renúncia fiscal, nos termos do quadro 2:

QUADRO 2 — Número de bolsas ofertadas e renúncia fiscal, por ano

Ano	N° de bolsas ofertadas (em milhares)	Renúncia Fiscal (R$ milhões)
2005	112,3	106,7
2006	138,7	265,7
2007	163,8	126,0*
2008	195,4**	325,8*
Total	610,2	131,087

Fonte: SisProuni. Secretaria da Receita Federal (Coordenação-Geral de Política Tributária, Nota Copar n° 010/2007, de 2 de março de 2007). Para 2008, a previsão foi obtida no Demonstrativo de Gastos Tributários de 2008. * Estimativas. ** Não estão computadas as bolsas complementares de 25% oferecidas pelas IES com impacto na renúncia fiscal em 2°/2008 (32.573 bolsas).

final2.indd 229 4/5/2016 10:04:21 PM

Ressalte-se, entretanto, que não é possível a avaliação do custo do estudante do PROUNI exclusivamente a partir desses dados, porque nem todas as vagas do programa são efetivamente ocupadas, e o cálculo apresentado no quadro foi feito a partir do número de bolsas ofertadas e a renúncia fiscal. Além disso, as informações sobre renúncia fiscal só foram obtidas pelo relatório do TCU divulgado em 2009, da própria Receita e de artigos científicos sobre o programa, ou seja, no momento em que se discute a transparência, a publicidade, o acesso à informação, o Governo brasileiro não tem divulgado em sítios institucionais sobre o programa as informações relevantes para a avaliação do custo do estudante bolsista, em especial as bolsas efetivamente ocupadas e a renúncia fiscal, por categoria administrativa.

Mesmo com a apuração do custo médio da bolsa no valor de R$ 786,00 pela Receita Federal, divulgado em relatório do TCU, no ano de 2006, o Sisprouni apontou diferenças significativas entre as instituições com e sem finalidade lucrativa. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009, p.74) apresentou quadro com a comparação da mensalidade média dos cursos do ProUni em 2008 e do custo médio de cada bolsa em 2006 por tipo de entidade, conforme quadro 3:

QUADRO 3 — Comparativo entre a média dos cursos do PROUNI em 2008 e o custo médio de cada bolsa em 2006 por tipo de entidade

Tipo de Instituição	Mensalidade média (R$)	Custo médio da bolsa (R$)
Com fins lucrativos	435,99	495,00
Sem fins lucrativos não-beneficentes	504,39	916,00
Sem fins lucrativos beneficentes	596,66	1.043,00
Total	499,82	786,00

Fonte: Sisprouni e Receita Federal do Brasil

Apesar da comparação entre anos diferentes, percebe-se que o custo médio da bolsa é maior que a média das mensalidades dos cursos que aderiram ao PROUNI, o que revela um custo maior do governo com os bolsistas do programa do que se o financiamento fosse feito pelas próprias famílias.

Reafirma-se, entretanto, que a adesão ao PROUNI foi mais favorável às Instituições com finalidade lucrativa e as sem fins lucrativos não beneficentes, já que as beneficentes apenas seriam contempladas com a isenção do PIS.

Por falta de ampla divulgação dos dados, não foi possível avaliar o número de Instituições que mudaram a categoria administrativa, passando de Instituições

final2.indd 230 4/5/2016 10:04:21 PM

sem fins lucrativos para com fins lucrativos em virtude dos benefícios fiscais oferecidos pelo PROUNI.

O Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009, p.8), em relatório de auditoria operacional divulgado em 2009, defende que

> Em linhas gerais, constatou-se que, em relação aos objetivos constantes no Plano Nacional de Educação (PNE) para o ensino superior e aos próprios objetivos dos programas [PROUNI e FIES], as ações foram criadas e executadas sem a devida articulação e obediência às diretrizes de um plano macro para a educação superior, que congregasse uma visão sistêmica em relação aos demais níveis de educação, que são pontos cruciais na elaboração da política educacional. Dessa forma, os avanços em relação ao cumprimento da meta do PNE de proporcionar educação superior a pelo menos 30% dos jovens de 18 a 24 anos foram incipientes, seja pela atuação pontual e desarticulada das ações ou pela amplitude da meta fixada que no ritmo de crescimento verificado de 2001 a 2004 não seria atingida em 2011. A partir da implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, há a perspectiva de uma maior articulação entre os programas e ações na educação superior, incluindo o ProUni e o Fies, que pode proporcionar melhoria nos indicadores relacionados ao ensino superior.
>
> Apesar dessa desarticulação inicial, o ProUni e o Fies têm sido instrumentos importantes para o acesso e permanência da população ao ensino superior. Por meio do ProUni ingressaram nesse nível de ensino 274,4 mil novos estudantes, além dos 105,8 mil que já frequentavam uma graduação. O impacto desses números no total de matrículas no ensino superior ainda é aquém do que o programa poderia alcançar, uma vez que existem vagas não preenchidas a cada processo seletivo, mesmo havendo candidatos inscritos e que não foram pré-selecionados para as vagas inicialmente disponíveis. Além disso, o percentual de ocupação efetiva das bolsas tem diminuído a cada processo seletivo chegando a 58% ao final do primeiro semestre de 2008.
>
> O ProUni tem proporcionado o ingresso ou a permanência da população com idade superior a 25 anos aos cursos de graduação. No período 2005 — 2007, 24% dos bolsistas do programa figuravam nesta faixa etária. O programa alcança, na sua maioria, a população na faixa etária considerada adequada ao ensino superior (18 a 24 anos). O acesso desse público faz com que o ProUni tenha um impacto positivo na mudança no ritmo de crescimento de entrada de pessoas nessa faixa etária no ensino superior, o que colabora com o adimplemento da meta do PNE.

Para concorrer às vagas do programa, o estudante brasileiro não pode ser portador de diploma de educação superior e deve ter cursado o ensino médio

final2.indd 231 4/5/2016 10:04:21 PM

integralmente em escolas da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsistas integral. Também os portadores de deficiência, nos termos da lei, e os professores da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda, são destinatários do PROUNI (arts. 1º e 2º da Lei 11.096).

Os critérios de pré-seleção são indicados de acordo com o perfil socioeconômico e resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ou qualquer outro a ser definido pelo Ministério da Educação. Assim, para as bolsas integrais, os estudantes não podem ter renda familiar *per capita* superior à 1,5 (hum vírgula cinco) salário-mínimo; já as bolsas parciais de 50% (cinqüenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) são concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos (art. 1º, §1º e 2º da Lei 11.096).

É importante destacar que os estudantes contemplados com bolsas de 50% ou 25% no PROUNI podem concorrer ao financiamento estudantil (FIES) para o financiamento de parte do valor da mensalidade que devem pagar às instituições[8].

A lei também determina, entre os critérios de seleção, que um percentual de bolsas de estudo será destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros. O percentual, nesse caso, é igual ao de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 7º, §1º da Lei 11.096). Essa determinação segue a tendência nas discussões das políticas de ações afirmativas, em especial na reparação das desigualdades e da discriminação vivenciadas pelos excluídos socialmente.

Ocorre que mesmo com a previsão legal de estabelecimento de um percentual mínimo para os negros, indígenas e portadores de deficiência, o número de estudantes assim classificados ainda é muito inferior se comparado aos demais, sendo necessária a reflexão e propositura de ações para a inserção e permanência desses cidadãos em condição de vulnerabilidade.

No Brasil, em 2012, identificaram-se 27.143 matrículas de estudantes portadores de necessidades especiais, sendo 8.201 nas instituições públicas e 18.942

8 A possibilidade de cumular a bolsa do PROUNI com o FIES foi possível por força da Portaria 1.861/2005. O FIES, por seu turno, foi criado em 1999, com objetivo de financiar cursos de graduação de estudantes matriculados em instituições privadas. Em 2010, o FIES passou a ser operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), permitindo a redução dos juros para 3,4% ao ano e a possibilidade de o estudante requerer, a qualquer tempo, a concessão do benefício.

final2.indd 232 4/5/2016 10:04:21 PM

no setor privado, o que representa 0,43% e 0,37%, respectivamente, do total de matrículas nos cursos de graduação (INEP, 2013). Em relação às bolsas do PROUNI, são 8.548 matrículas de pessoas com deficiência em contrapartida à 1.265.097 bolsas dos demais estudantes.

Em relação ao critério raça, no ano de 2012, identificou-se que, assim como as bolsas do PROUNI, o número de matrículas de estudantes brancos é maior do que os das outras raças, representando 24,55% do total de matrículas nas instituições públicas e 22,89% nas instituições privadas, conforme tabela 1:

TABELA 1 — Matrículas em cursos de Graduação presenciais e a distância por raça

Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais e a Distância por Cor/Raça	Categoria Administrativa		
	Brasil	Público	Privado
Total	**7.037.688**	1.897.376	5.140.312
Branca	**1.642.559**	465.865	1.176.694
Preta	**187.576**	82.052	105.524
Parda	**746.109**	242.797	503.312
Amarela	**62.029**	18.497	43.532
Indígena	**10.282**	4.126	6.156
Não Dispõe da Informação	**2.469.647**	674.444	1.795.203
Não Declarado	**1.919.486**	409.595	1.509.891

Fonte: INEP, 2013

Além da pré-seleção baseada nas condições socioeconômicas, desempenho no ENEM, percentual de negros, índios e deficientes, realizada pelo Sisprouni[9] a partir dos dados fornecidos pelos candidatos, as instituições de educação superior podem estabelecer critérios próprios de seleção e têm a obrigação legal de aferir as informações inseridas no sistema informatizado (art. 3º da Lei 11.096).

Uma vez selecionados, os estudantes terão a bolsa concedida pelo prazo equivalente a duas vezes o prazo de integralização do curso informado no Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores do Ministério da Educação, subtraído(s)

9 O SISPROUNI é o "sistema informatizado do Prouni onde são armazenadas todas as informações referentes às instituições de ensino superior participantes do Programa, assim como dos estudantes nele cadastrados. É por meio deste sistema que o MEC verifica, em tempo real, a situação de cada instituição e de seus bolsistas" (MEC/SESu/DIPES, 2013, p.3).

final2.indd 233 4/5/2016 10:04:21 PM

o(s) semestre(s) já cursado(s) pelo estudante antes da concessão da referida bolsa. No entanto, ao concluir o curso, o estudante deverá ter a bolsa encerrada, não podendo utilizar os semestres restantes para outros cursos ou especializações (MEC/SESu/DIPES, 2013, p.4).

A bolsa poderá ser encerrada, também, dentre as hipóteses previstas no Manual do bolsista (MEC/SESu/DIPES, 2013, p.8), pela matrícula, a qualquer tempo, em instituição pública gratuita de ensino superior; não aprovação em, no mínimo, 75% do total das disciplinas cursadas em cada período letivo; inidoneidade de documento apresentado à instituição ou falsidade de informação prestada pelo bolsista, a qualquer momento; usufruto, simultâneo, em cursos ou instituições de ensino diferentes da bolsa de estudo concedida pelo Prouni e do financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior — Fies; acúmulo de bolsas do Prouni pelo estudante.

O que se quer com as possibilidades acima elencadas é a manutenção de um programa que possa contemplar os estudantes uma única vez, desde que atendidas as condições socioeconômicas previstas em lei e constatado o desempenho mínimo no curso. Tanto assim que o estudante precisa ter desempenho semestral superior a 75% do total das disciplinas, não pode estar cursando outro curso em instituições públicas ou privadas, na condição de bolsista.

Além disso, o bolsista não pode ter mudança substancial das condições socioeconômicas ao longo do curso. Para a verificação desse requisito, os alunos devem, sempre que convocados, prestar informações às instituições de ensino.

Em abril de 2013, o Ministro da Educação editou a Portaria n.8, que estabeleceu os procedimentos de supervisão dos bolsistas, determinando uma supervisão periódica, por meio do cruzamento de informações de cadastros oficiais (DETRAN, Receita Federal, dentre outros) ou por denúncia dirigida ao Ministério da Educação para identificar as possíveis fraudes/irregularidades na utilização das bolsas. Segundo notícias veiculadas a partir do Relatório do TCU, mais de 21 mil bolsas foram excluídas entre os anos de 2009 e 2012, sendo 15.581 estudantes excluídos no ano de 2012, o que representou uma economia de 25,3 milhões de reais no ano de 2013 (O GLOBO, 2014).

Essa supervisão, inclusive, passou a ser feita nas instituições de ensino pelas Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social do PROUNI (COLAPs). O objetivo dessas Comissões, instituídas por força da Portaria 1.132/2009, é o acompanhamento, averiguação e fiscalização da implementação local do Programa nas instituições, devendo promover também a articulação entre a Comissão Nacional de acompanhamento do PROUNI e a comunidade acadêmica das IES participantes do programa, com vistas ao seu constante aperfeiçoamento.

final2.indd 234 4/5/2016 10:04:21 PM

Os membros têm a função de exercer o acompanhamento e controle social dos procedimentos de concessão de bolsas, visando ao seu aperfeiçoamento e consolidação, interagir com a sociedade civil, recebendo críticas, denúncias, sugestões relacionadas ao programa.

Entretanto, dentre tantas questões suscitadas pelo programa, a que mais se destaca entre os estudiosos do PROUNI é a permanência desses estudantes na educação superior privada (CARVALHO, 2012; FACEIRA, 2009; CATANI E GILIOLI, 2005).

Nesse sentido, Carvalho (2012, p.13):

> Quanto ao caráter social, há dúvidas quanto a sua efetividade, uma vez que a população de baixa renda não necessita apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, tais como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários, bolsas de pesquisa, entre outros. Apesar do processo político ainda em movimento, parecem existir — no caso do ProUni — elementos de continuidade ao governo anterior, que afrouxam de forma mais intensa a fronteira entre o financiamento público indireto e a iniciativa privada.

Para tentar minimizar as dificuldades de permanência, o Governo Federal criou o bolsa-permanência, benefício com o valor máximo equivalente ao praticado na política federal de bolsas de iniciação científica, destinada exclusivamente ao custeio das despesas educacionais de beneficiário de bolsa integral do programa. Esse benefício "destina-se a estudantes com bolsa integral em utilização do Prouni, matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, 6 (seis) semestres de duração e cuja carga horária média seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias de aula, de acordo com os dados cadastrados pelas instituições de ensino junto ao MEC" (MEC, 2012).

Esse benefício foi instituído pela Lei 11.180/2005, mas o seu alcance é limitado, porque não atinge à totalidade dos estudantes, que encontram dificuldade financeira para se manterem nos cursos[10].

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União divulgou, em relatório, que do total de "bolsas concedidas no período 2005 a 1º/2008, houve evasão de 19,5% dos beneficiários. Vale ressaltar que, do total de bolsas oferecidas no programa,

10 "Em 2006, apenas 1.577 bolsistas estavam aptos a receberem o auxílio. Em 2007 esse número foi de 2.466, segundo informações do MEC (Of. 7631/2008, fls. 113 e 114). A bolsa de permanência é uma ação orçamentária cuja materialidade em 2005 e 2006 alcançou R$ 7,8 milhões/ano. A meta de atendimento era de 4.583 bolsistas em 2007, não alcançada, provavelmente, pelo corte no orçamento inicial de R$ 15 milhões para R$ 7,9 milhões" (BRASIL, TCU, 2009, p.47).

final2.indd 235 4/5/2016 10:04:21 PM

apenas 58% foram efetivamente utilizadas até agosto 2008, seja pelo não preenchimento no processo seletivo, ou pelo encerramento da bolsa após concessão" (BRASIL, TCU, 2009, p.46).

Dessa forma, pode-se verificar pelo número de bolsas não preenchidas e pelos encerramentos, que o percentual de ocupação efetiva anual do programa variou de 77% para 58% desde sua implantação. "Apesar do número de vagas disponibilizadas, grande parte das bolsas não se converteu em estudo, seja pelo não preenchimento das vagas, seja pela não continuidade das bolsas, o que limita o alcance da contribuição do programa com o ingresso e a permanência no ensino superior". (BRASIL, TCU, 2009, p.46).

O encerramento da bolsa está relacionado, principalmente, ao rendimento acadêmico insuficiente, à solicitação do bolsista e à conclusão do curso. O quadro 4, divulgado pelo Tribunal de Contas da União, indica os principais motivos de encerramento da bolsa, entre os anos de 2005 e 2008.

QUADRO 4 — Principais motivos de encerramento de bolsas do PROUNI, entre os anos de 2005 e 2008.

Motivos	2°/2005	1°/2006	2°/2006	1°/2007	2°/2007	1°/2008	Total
6	2562	721	1729	1373	1639	2712	10736
7	37	326	772	3871	2003	9297	16306
8	1210	1310	1958	2021	2385	3090	11974
9	81	63	49	69	25	27	314
12	85	81	64	74	35	148	487
13	1202	2115	5098	4248	3996	5298	21957
15	2442	808	1692	1189	1776	1589	9496
Outros	53	23	198	1510	4502	4494	10780
Total	7672	5447	11560	14355	16361	26655	82050

Fonte: Sisprouni/MEC
Descrição dos Motivos:
6 - Inexistência de matrícula no período letivo de início do usufruto a bolsa
7 - Conclusão de curso superior
8 - Rendimento Acadêmico Insuficiente
9 - Inidoneidade de documento apresentado ou falsidade de informação prestada
12 - Substancial mudança de condição socioeconômica do bolsista
13 - Solicitação do bolsista
15 - Evasão do bolsista
Outros:
10 - Esgotamento do prazo de utilização da bolsa
11 - Esgotamento do prazo máximo de suspensão
14 - Decisão ou ordem judicial
16 - Falecimento do bolsista

final2.indd 236 4/5/2016 10:04:22 PM

18 - Transferência concluída na própria IES
20 - Concessão de nova bolsa em curso distinto
26 - Não formação de turma no período letivo inicial do curso
27 - Encerramento da matrícula
28 - Não apresentação tempestiva de documentação pendente referente a processo
29 - Matrícula do bolsista, a qualquer tempo, em instituição pública e gratuita
30 - Acumulação de bolsa e de financiamento pelo Fies em cursos e/ou instituição

Não existe uma política sistemática para a permanência dos bolsistas nas instituições de ensino, salvo a bolsa permanência destinada aos estudantes que atendam aos requisitos legais e que atendem a um número minoritário dos beneficiários do programa. Falta um plano de apoio aos estudantes bolsistas do PROUNI, nos moldes criados aos estudantes matriculados na universidade pública, com vistas a oferecer assistência à moradia estudantil, alimentação, transporte, à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Hoje, os estudantes não contam com o apoio sistemático, dependendo da ação isolada das Instituições de ensino — quando há interesse —, ou da dedicação das famílias e dos próprios estudantes para a permanência no curso, já que, além das dificuldades acadêmicas, enfrentam a dificuldade financeira, as diferenças sociais, a falta de apoio e a necessidade de criar estratégias individuais para a própria manutenção no curso e para a mobilidade social.

É evidente que a dificuldade na permanência gera a não ocupação integral das vagas, fazendo elevar o custo médio por aluno bolsista. Por conta disso, o Estado inseriu o §3º, no art. 8º, da Lei 11.096 (isenção calculada na proporção das bolsas efetivamente ocupadas), além das Instituições poderem utilizar as bolsas não ocupadas pelo processo seletivo regular feito pelo Ministério da Educação para os seus processos seletivos internos, de acordo com os critérios estabelecidos para o programa.

Também para aumentar o número de estudantes bolsistas parciais (25% e 50%), desde 2008, por força da Portaria Normativa MEC n.2, era possível cumular as bolsas do PROUNI com o FIES, programa de financiamento estudantil utilizado para financiar o percentual não coberto pela bolsa do PROUNI, o que permitiu uma ampliação do programa para estudantes em condição de vulnerabilidade, que não teriam condições de ingressar na educação superior.

Vê-se, portanto, que o PROUNI é um programa que permite o acesso de estudantes em condição de vulnerabilidade, mas que ainda necessita de muitos avanços, em especial a ampliação de políticas de permanência desses estudantes, com a instituição de um programa sistemático de apoio, fiscalização do programa, evitando a utilização irregular/fraudulenta das bolsas (atuação das COLAPs), assim como a redução dos custos, já que, como visto acima, os custos das bolsas do PROUNI têm se mostrado mais elevados do que a média das mensalidades arcadas pelos estudantes pagantes.

final2.indd 237 4/5/2016 10:04:22 PM

No sentido estabelecido por Belfield e Levin (2004), o PROUNI é uma forma de privatização, em que o Estado concede subsídios (isenções fiscais) para as instituições em contrapartidas às bolsas de estudos aos estudantes.

O que se pretende, com a política no Brasil, é a democratização da educação superior e, consequentemente, a equidade, ou seja, a garantia da "justiça nas oportunidades, recursos e resultados educativos, independentemente do género, classe social, língua ou localização geográfica dos alunos" (BELFIELD; LEVIN, 2004, p.53).

3.CONCLUSÕES

A educação superior brasileira, ao longo da sua história, nunca foi inserida à condição de direito fundamental a ser ofertada, ampla e irrestritamente, pelo Estado a todos os cidadãos.

Nesse contexto, a expansão ocorreu, principalmente, pelo processo de privatização, porque, diante das necessidades econômicas e sociais, seria indispensável a redução do financiamento público na educação superior, ou seja, com o número crescente de concluintes do ensino médio, a valorização dos mercados e os altos retornos econômicos, seria necessário pensar em estratégias para ampliar a oferta da educação superior e atender às necessidades da sociedade brasileira.

Como uma das formas de tentar ampliar o acesso à educação superior, o governo Lula foi responsável pela implementação do PROUNI, em que o Estado concede subsídios (isenções tributárias) para as instituições em contrapartida às bolsas dos estudantes.

Pode-se afirmar que o programa amenizou o impacto da ociosidade de vagas nas Instituições Privadas, além de permitir a transferência dos recursos públicos para o particular. Ocorre que, da forma que foi instituído, o programa trazia muitos benefícios à Instituições de Ensino, porque a isenção tributária ocorreria independente do número de vagas efetivamente ocupadas.

Nesse contexto, o Governo Federal, a partir do ano de 2011, passou a identificar a necessidade de algumas mudanças para o equilíbrio do programa. O grande problema, entretanto, é que a ausência de informações essenciais, tais como valor total da renúncia fiscal, número de vagas efetivamente ocupadas, custo médio dos alunos bolsistas, dentre outros, não permite avaliar a plena efetividade e os impactos para as Instituições, alunos, Governo e sociedade, de uma forma geral.

No aspecto econômico, as isenções tributárias e a não ocupação de bolsas gerou desequilíbrio na contrapartida das Instituições. Para tentar corrigir essas distorções, em 2011 o Congresso Nacional alterou o critério econômico do programa, instituindo o POEB. Diante dos diversos entraves judiciais, a aplicação

final2.indd 238 4/5/2016 10:04:22 PM

desse fator de redução ficou prejudicada para as Instituições que aderiram até junho de 2011, somente valendo para as novas adesões a partir dessa data. Do mesmo modo, a Receita Federal, pelo imbróglio judicial criado, decidiu, por meio da Portaria 1.476, de julho de 2014, suspender a aplicação do POEB para as Instituições que fizeram a adesão até junho de 2011, ou seja, é preciso uma revisão das isenções concedidas, já que, na forma que foi instituído, não considera a ocupação de vagas, tornando-o mais oneroso para o Estado e para toda a sociedade.

Na dimensão acadêmica, a preocupação diz respeito à permanência dos estudantes, uma vez que não existe um programa de apoio sistematizado, capaz de dar conta das demandas e auxiliar na manutenção dos bolsistas na educação superior. A dificuldade de aprendizado, emocional e os fatores financeiros são relevantes para a permanência dos bolsistas. A ausência de uma atuação das Instituições e do próprio Governo, nesse sentido, faz com que a comunidade acadêmica (alunos e professores) nem sempre perceba a diversidade e dificuldades de cada um, além de não permitir o direcionamento de ações para reduzir as dificuldades enfrentadas pelos alunos bolsistas.

Conclui-se, portanto, que diante da escassez de dados divulgados pelo Governo Federal, tais como renúncia fiscal, desempenho dos estudantes, políticas internas das instituições de ensino para a permanência dos bolsistas, conferindo transparência aos programas/políticas de democratização da educação superior, é que a sociedade precisa avançar e cobrar mudanças significativas que permitam a eficiência do programa e a efetiva democratização da educação superior.

4.REFERÊNCIAS

BELFIELD, Clive R.; LEVIN, Henry M. *A privatização da educação*: causas e implicações. Portugal: Edições Asas, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*. Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educ. Soc*., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. *Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006)*: ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. Grupo de Trabalho n.11. Disponível em:< www.anped.org.br>. Acesso em: 01 nov. 2012.

CATANI, A.M. GILIOLI, R.S.P. O Prouni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. *Linhas Críticas,* v. 11, n. 20, jan-jun. 2005.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário.* 11.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

final2.indd 239 4/5/2016 10:04:22 PM

FACEIRA, Lorbélia da Silva. *O ProUni como política pública em suas instâncias macro-estruturais, meso-institucionais e microssociais : pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas universidades na Região Metropolitana do Rio*. Tese (Doutorado em Educação) — Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

INEP. Censo da Educação superior 2013. Brasília: INEP, 2013.

MEC. *Programa Universidade para todos*. Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140>. Acesso em: 12 abr.2014.

MEC/SESu/DIPES. *Manual de orientação ao bolsista*. Edição de janeiro 2013. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf>. Acesso em: 18 out. 2013.

NONATO, Alexandre. Aumento das mensalidades em 2011 e 2012: o que significam esses números da Análise Setorial do Ensino Superior Privado? *Bússola educacional*, n.58, jul.2012. Disponível em: <www.hoper.com.br>. Acesso em: 3 set. 2012.

O GLOBO. *Avanços no PROUNI e FIES geram uma economia de mais de R$ 325 milhões, segundo o TCU*. Disponível: <http://oglobo.globo.com/educacao/avancos-no-prouni-no-fies-geram-economia-de-mais-de-325-milhoes-segundo-tcu-11200324>. Acesso em: 03 jan. 2014.

RODRIGUES, Cinthia. Educação básica custa mais na particular. Superior, na pública. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/educacao+basica+custa+mais+na+particular+superior+na+publica/n1597000724462.html>. Acesso em: 19 out.2013.

SCHWARTZMAN, Simon; COX, Cristián. *Políticas educacionais e coesão social*. Tradução de Micheline Christophe e Roberta Caldas. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009.

TRF 1ª Região. Processo N° 0024643-51.2014.4.01.3400 — 6ª VARA FEDERAL. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 25 nov.2014.

final2.indd 240 4/5/2016 10:04:22 PM

Capítulo XVIII

Para além de questões eleitorais: o Programa Bolsa Família e seus impactos sobre famílias beneficiárias no semiárido paraibano

Jairo Bezerra Silva[1]
Clóvis Zimmermann[2]
Lemuel Dourado Guerra Sobrinho[3]
Edivan da Silva Nunes Júnior[4]
Marcionilia Fernandes[5]
Abraão Batista Costa[6]

SUMÁRIO: 1. Resumo — 2. Introdução — 3. Histórico do Programa Bolsa Família — 4. Os efeitos da entrada no Bolsa Família, segundo seus beneficiários — 5. As dobras dos depoimentos dos beneficiários do bolsa família: 5.1.O Bolsa Família e as representações dos ex-beneficiários; 5.2. A visão dos beneficiários sobre cidadania — 6. A influência do Bolsa Família na questão eleitoral — 7. Considerações finais — 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Segundo proposta analítica da sociologia de Souza (2009), a história social brasileira está intimamente ligada à filiação de classe, especialmente no que concerne à garantia dos direitos sociais, articulado com um processo de "modernização tardia" experimentada pelo Brasil. A "modernização tardia" também se expressa no que concerne à introdução de políticas e programas sociais que possam contribuir parra minimizar nossas desigualdades sociais. O referido autor afirma que, no Brasil, os programas de transferência de renda não são capazes de possibilitar uma efetiva mobilidade social, pelo fato desses não interferirem na raiz estrutural da estratificação social.

1 Doutor em Sociologia e professor do Departamento de Letras da Universidade Estadual da Paraíba UEPB--CAMPUS-IV. E-mail: jairrobezerra@hotmail.com
2 Doutor em Sociologia e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. E-mail: E-mail: clovis.zimmermann@gmail.com
3 Doutor em Sociologia e professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Campina Grande-PB. E-mail: lenksguerra@yahoo.com
4 Doutor em Agronomia e Diretor do Centro de Ciências Humanas e Agrárias da Universidade Estadual da Paraíba.
5 Doutora em Sociologia e professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: edivanjuniors1@hotmail.com
6 Graduado em Ciências Agrárias pela Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: abraaobcosta@gmail.com

final2.indd 241 4/5/2016 10:04:22 PM

Ainda para o autor, tal 'afiliação de classe' tem contribuído para a formação de um país com enorme distanciamentos entre as classes, o que teria como consequência a consolidação de uma histórica dívida social que encontra problemas para ser sanada, por exigir um choque radical na atual política de distribuição de renda no Brasil.

Também reconhecendo a dívida histórica do Estado brasileiro com grande parte da população da nossa nação, Cohn (2012) e Rocha (2013) entendem que durante muito tempo os programas de assistência social no Brasil, na maioria das vezes, foram produzidos à revelia dos direitos sociais e estiveram associados a um viés clientelista. Cohn (*idem*) inclusive enfatiza que programas sociais de distribuição de renda quase sempre tiveram o aval do Banco Mundial no Brasil, o que indica a complexidade de sua formulação e implementação, tanto em termos de filosofia mais geral referente ao modelo de arranjo social de que instituições como essas são defensoras, quer pelas distorções nos processos de gerenciamento dos referidos programas, em termos de apropriações problemáticas pelos atores locais neles protagonistas.

Cohn (*idem*) argumenta ainda que quando o Bolsa Família nasceu, o Banco Mundial expressou suas discordâncias relativas às características por ele consideradas como não tuteladoras que o governo brasileiro queria estabelecer como prioritárias, criando um programa condicionado e focado nas famílias econômica e socialmente mais vulneráveis, mas ao mesmo tempo assegurando autonomia no uso dos recursos pelos beneficiários.

Segundo essa autora, o governo brasileiro rompeu com as normas sugeridas pelo Banco Mundial para a implementação de programas desse tipo em países por ele classificados de *em estágio de desenvolvimento*, geralmente impondo empréstimos com condicionalidades instrumentais que têm consequências imprevisíveis para os seus requerentes (*cf*. COHN, *idem*).

Contrariando a ideologia do Banco Mundial, o governo brasileiro à época da criação do Programa fez a opção de estabelecer que o Bolsa Família oferecesse uma renda mínima, associada com autonomia de gestão pelos beneficiários, assistência social e as condicionalidades necessárias para confrontar a reprodução dos níveis de pobreza da época no Brasil. O pressuposto adotado foi o de que o Bolsa Família não distribuiria cestas básicas, à semelhança dos anteriores implementados pelo governo brasileiro sob a inspiração do Banco Mundial, mas partiria do reconhecimento de as pessoas saberiam gastar o dinheiro a elas transferido de acordo com suas prioridades (*cf* COHN, *idem*).

O Banco Mundial ao sugerir que as pessoas *não sabem gastar o dinheiro do benefício* e que, portanto, seria melhor implementar um programa de combate à fome baseado na distribuição de *cestas básicas* ia de encontro à filosofia neoliberal

final2.indd 242 4/5/2016 10:04:22 PM

de enxugamento do Estado, já que esse seria definido como protagonista de uma ação providencial estatal e não produzida pelos mecanismos de funcionamento e ajustamento do funcionamento do mercado. No modelo de projetos assistenciais defendido pelo Banco Mundial o Estado é chamado para complementar/corrigir aquilo que o mercado deixa em aberto em termo de direitos sociais (*cf*. BOURDIEU, 1998).

O Programa Bolsa Família é complexo e nos coloca uma série de questões dentre as quais destacamos as seguintes: que mecanismos práticos e simbólicos são colocados em funcionamento por um programa que distribui renda, formulado nos termos acima mencionados? Quais processos são mobilizados para definir seus beneficiários e como eles são apropriados pelos que exercem o *controle dos cadastros* das famílias potencialmente receptoras? Como as famílias, em sua atual heterogeneidade usam os recursos recebidos? Que expectativas de saída desse programa se delineiam — ou seja, em que medida ele pode funcionar enquanto elemento de transformação da atual estratificação social no Brasil? O programa contribuiria para a conquista da cidadania, desmercantilização dos seus beneficiários, ou seria percebido/vivido/usado como uma "esmola" mais eufemizada do que os programas de doação de cestas básicas, roupas usadas e coisas desse tipo? Ele reforçaria a ociosidade dos beneficiários?

Nesse artigo não temos a pretensão de esgotar as possibilidades de compreensão que as questões enunciadas sugerem. Nosso objetivo se limitará a colocar em discussão dados advindos do estudo dos casos locais, e as representações e imaginários circulantes indicados nos depoimentos recolhidos com nossa amostra qualificativa, não aleatória dos beneficiários do Programa na região já acima citada.

A metodologia utilizada para acessar o universo empírico está alicerçada em pesquisa de natureza qualitativa, baseada no acompanhamento direto de dez famílias beneficiárias e ex-beneficiárias do Bolsa Família na zona rural da cidade de Catolé do Rocha-PB por meio de encontros periódicos durante o período de 12 meses. Do grupo das famílias observadas e com quem conversamos sobre o Bolsa Família, sete continuam recebendo o benefício e três deixaram de recebê-lo. Foram realizadas com o grupo de famílias selecionado por conveniência — acessibilidade dos pesquisadores e aquiescência para participar da pesquisa — entrevistas semiestruturadas, sendo as análises das mesmas realizadas após as visitas, em reuniões dos pesquisadores, tomando por base os diálogos compilados e registrados em nossos cadernos de campo.

2. HISTÓRICO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O início do século XXI foi marcado por uma nova perspectiva no que diz respeito aos programas sociais no Brasil. O primeiro mandato presidencial de Lula caracterizou-se pela implantação de um modelo de baixo reformismo, não

final2.indd 243 4/5/2016 10:04:22 PM

atendendo as expectativas de rupturas profundas que a ascensão do Partido dos Trabalhadores tinha criado. Tratando-se da concretização dos programas sociais de transferência de renda, aquele sobre que se cogitava ser um governo de profundas reformas sociais acabou se transformando em um executor de ações capazes de promover mudanças apenas a longo prazo, sem fomentar o esperado *radicalismo de mudanças sociais* pelas esquerdas e o temido pela direita. Assistimos ao que foi chamado por alguns analistas políticos (Cf. SINGER, 2012) de *Pacto Conservador*, ou um conjunto de medidas tomadas na área econômica e social destinado a produzir reformas sociais apenas de longo prazo.

O Programa Bolsa Família foi criado por medida provisória do Presidente Lula, a nº 132, em 20 de outubro de 2003, para tentar corrigir o então reconhecido *fracasso* do *cartão alimentação* do *Programa Fome Zero*, que fora o carro-chefe do início do mandato do então governo Lula. O Bolsa Família é então definido como uma política pública de transferência de renda, sendo o mesmo vinculado a um conjunto articulado de condicionalidades na área da saúde, educação e assistência social (*cf.* ROCHA, 2013).

De início o Programa é ligado à Presidência da República, e só em janeiro de 2004, o mesmo é transferido para a Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (SENARC), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Bolsa Família surge como um modelo de unificação dos programas pré-existentes, tais como o *Bolsa Escola*, *Bolsa alimentação*, *Bolsa Renda*, *Vale Gás* e o *Cartão Alimentação* (*cf*. COHN, 2012).

O Bolsa Família é uma política descentralizada de transferência direta de renda, direcionado inicialmente às famílias brasileiras mais vulneráveis em termos econômicos, possuindo três eixos principais: a) em primeiro lugar, o *alívio imediato da fome*; b) em segundo lugar, o de estabelecimento de um conjunto de condicionalidades relativas à saúde, a educação e a assistência social; c) em terceiro lugar, o de proporcionar condições para que as famílias possam sair do estágio de vulnerabilidade social no qual se encontram e que a partir daí possam conquistar o ingresso no mercado de trabalho. Esse terceiro eixo implicaria no sucesso mais geral do Bolsa Família, sendo o caminha da *saída* o que se configuraria como sendo seu eixo principal (*Cf.* COHN, *idem*).

O cálculo do benefício a ser recebido pelas famílias que compõem o cadastro das potencialmente receptoras do Bolsa Família é complexo, baseando-se na renda *per capita* descrita pelo o MDS como indicadoras de situações de *extrema pobreza* (igual ou abaixo de setenta reais) e de *pobreza*, que seria de igual ou abaixo de cento e quarenta reais). Integram o referido cálculo o número de filhos de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade e de adolescentes entre dezesseis e dezoito anos de idade que frequentem a escola. O valor do benefício varia de acordo com

final2.indd 244 4/5/2016 10:04:22 PM

as informações fornecidas pelo *CadÚnico* [Cadastro do Governo Federal usada como base de dados referente às famílias da população brasileira com renda familiar de até dois salários mínimos]. A composição do núcleo familiar e a renda autodeclarada determinam o valor médio do benefício da família, estando tal valor sujeito aos ajustes e condicionalidades estabelecidas pelo Bolsa Família.

Assim, por exemplo, uma família com renda *per capita* de até setenta reais recebe a partir do mês de junho do ano inicial em que ela é incluída no cadastro das beneficiárias, o valor de setenta e sete reais, o que corresponde ao valor básico do benefício. Em junho do ano seguinte, os valores do Bolsa Família passam a poder estar no intervalo de setenta e sete reais até trezentos e trinta e seis reais. Vale salientar ainda nesse contexto, que o valor básico do programa só é pago às famílias que estão na faixa classificatória de *extrema pobreza* [renda *per capita* inferior ou igual a setenta reais mensal, conforme estabelece o MDS[7].

Segundo o MDS (março de 2013), o Programa Bolsa Família (Bolsa Família) representa um 'custo' aos cofres públicos de apenas 0,5% do PIB nacional, atingindo um universo de cerca de 14 milhões de famílias e beneficiando quase 50 milhões de pessoas. Vejamos abaixo a distribuição e os valores em termos financeiros do atual quadro do Bolsa Família, conforme dados do MDS (2013):

Quadro 1— Famílias Beneficiadas pelo Bolsa Família por Estados e Recursos Investidos

Estados	Famílias	Valor total (R$)	Valor médio (R$)
Distrito Federal	88.240	11.311.804,00	128,19
Goiás	337.572	47.074.782,00	139,45
Mato Grosso	183.294	26.350.911,00	143,76
Mato G. do Sul	141.592	21.007.974,00	148,38
Centro Oeste	750.688	105.745.471,00	140,86
Acre	74.147	15.444.288,00	208,29
Amapá	52.527	9.510.444,00	181,06
Amazonas	344.254	62.376.674,00	181,19
Pará	836.436	142.210.652,00	170,02

7 A variação dos valores do benefício depende da renda dos indivíduos que compõem o grupo familiar incluído e das variáveis sócio-demográficas, a exemplo do número de crianças e adolescentes de zero a quinze anos existentes na família, os quais recebem trinta e cinco reais cada um/a, sendo o máximo de 5 receptores filhos por domicílio. A esse valor se agrega básico pago pelo programa, que é de setenta e sete reais. Ainda podem estar cadastrados e receber renda até dois jovens na faixa etária de dezesseis a dezoito anos, desde que estejam matriculados em escolas públicas e com frequência regular, sendo repassado o valor de quarenta e dois reais por cada adolescente/jovem componentes do grupo familiar beneficiado. Expressando matematicamente o referido cálculo, temos: (5 x R$35,00) + (R$77,00) + (2 x R$42,00) = R$ 336,00.

final2.indd 245 4/5/2016 10:04:22 PM

Estados	Famílias	Valor total (R$)	Valor médio (R$)
Rondônia	116.226	16.892.302,00	145,34
Roraima	46.389	7.791.093,00	167,95
Tocantins	136.943	21.931.514,00	160,15
Norte	1.606.922	276.156.967,00	171,85
Paraná	420.695	56.001.328,00	133,12
Rio G. do Sul	449.357	63.590.052,00	141,51
Santa Catarina	140.474	19.881.824,00	141,53
Sul	1.010.526	139.473.204,00	138,02
Alagoas	437.997	68.439.946,00	156,26
Bahia	1.790.765	276.539.326,00	154,43
Ceará	1.091.637	167.359.662,00	153,31
Maranhão	959.547	168.329.470,00	175,43
Paraíba	503.129	80.496.996,00	159,99
Pernambuco	1.144.326	170.471.154,00	148,97
Piauí	449.184	77.012.903,00	171,45
Rio G. do Norte	359.635	54.119.542,00	150,48
Sergipe	272.009	40.375.514,00	148,43
Nordeste	7.008.229	1.103.144.513,00	157,41
Espírito Santo	195.794	26.318.464,00	134,42
Minas Gerais	1.158.330	165.028.207,00	142,47
Rio de Janeiro	816.849	118.887.880,00	145,54
São Paulo	1.283.174	176.683.628,00	137,69
Sudeste	3.454.147	486.918.179,00	140,97
BRASIL	13.830.512	2.111.438.334,00	152,67
TOTAL DE PESSOAS BENEFICIADAS NO BRASIL: 49.789.843			

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

A Região Nordeste se destaca como sendo a que tem o maior número de beneficiários do Bolsa Família, ultrapassando a casa dos 7 milhões de famílias beneficiárias. Segundo os dados destacados no quadro 01, a Paraíba se encontra em números absolutos em quinto lugar em número de beneficiários do Bolsa Família no Nordeste. São 503.129 famílias vinculadas ao Programa (MDS, 2013). Esses números têm impactado de forma positiva na redução dos índices de mortalidade infantil na referida Região (*cf.* BARRETO).

final2.indd 246 4/5/2016 10:04:23 PM

Por ser um Programa, cujos impactos podem ser vistos a partir de aspectos diversos, a exemplo do combate à desnutrição infantil, o Bolsa Família tem despertado interesse de muitos pesquisadores no Brasil e no mundo. Através de uma imersão feita por meio de levantamento bibliográfico e de revisão de literatura constatamos que o Bolsa Família tem sido tomado como objeto de investigação de diferentes ciências:

> É revelador do interesse investigativo suscitado pelo *Bolsa Família* o fato de que há, no Cadastro Nacional de Pesquisadores do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) — a Plataforma Lattes — um total de quase 7 mil pesquisadores com temas de pesquisa associados ao programa, dos quais metade são pesquisadores doutores, 810 deles realizando pesquisa com mérito científico reconhecido antecipadamente por comitês de avaliação do CNPq (projetos financiados com Bolsa de Produtividade Científica). Também é revelador do interesse acadêmico pelo programa o registro bianual de trabalhos publicados ou apresentados por pesquisadores vinculados ao Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq. A produção acadêmica vem crescendo vertiginosamente desde 2006, totalizando, no período de 2004 a 2010, um conjunto de 799 estudos e pesquisa (JANNUZZI e PINTO, 2013, p. 188).

De acordo com Rabelo (2011), o Bolsa Família em muitos casos chega a servir como modelo de referência para países que apresentam problemas de distribuição de renda, a exemplo da Índia, Argentina, Irlanda, Luxemburgo, França, Dinamarca, Inglaterra, Portugal, Espanha, Bélgica e Alemanha. Nas palavras dele:

> Os programas de transferência de renda são muito antigos, sendo que, no formato atual, eles vêm ao longo do século XX, gradativamente se implementando nos países europeus (Dinamarca 1933; Inglaterra, 1948; Alemanha, 1961; Bélgica, 1974; Irlanda, 1977; Luxemburgo, 1986; França, 1988; Espanha, 1990; Portugal, 1996; e, de forma bem mais restrita, nos Estado Unidos a partir de 1935, como *Aid For Families With Dependent Children* (AFDC). Na América Latina os primeiros programas foram implantados no México (1977), na Argentina (2002), e no Chile (2002) (RABELO, 2011, p. 15).

O que vemos atualmente é um forte debate sobre a inclusão dos programas de transferências de renda ganharem notoriedade mundial. A União Europeia recomenda que todos os seus países-membros implantem programas de transferências de renda. Nos países emergentes, o que vem ocorrendo é o apoio do BID e do BIRD para a disseminação de programas de transferência de renda. Na América Latina e Caribe, os programas de transferência de renda já atuam em dezessete países, sendo que no México, Chile e Brasil os mesmos servem de modelo padrão para os demais países (*Cf.* RABELO, 2011).

O Brasil, ao longo de sua história, é um país que se caracteriza por elevadas taxas de pobreza e de desigualdade de renda. No entanto, nos últimos anos estudos

final2.indd 247 4/5/2016 10:04:23 PM

vêm indicando quedas sucessivas nos respectivos índices: "Entre 1995 e 2008, o percentual de pessoas pobres (com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo) caiu de 43,4% para 28,8%, o que significa que 12,8 milhões de pessoas ultrapassaram a linha da pobreza absoluta" (RABELO, 2010, p. 16).

São inegáveis as mudanças em se tratando das políticas de transferência de renda e combate à pobreza no Brasil desde os governos do Presidente Lula até o presente momento. O Bolsa Família, vem ao longo dos seus quase onze anos de implementação se afirmando como uma política anti-pobreza capaz de impulsionar as pessoas pobres para a 'quebra' do ciclo reprodutor da mesma. Campelo & Neri (2013) apontam que:

> O Programa Bolsa Família tem se afirmado como uma experiência bem-sucedida devido à sua ampla cobertura e ótima focalização, e também aos relevantes impactos sobre as condições de vida da população beneficiária. Muitos pontos positivos foram destacados pelas inúmeras avaliações do programa: cumpriram-se os objetivos fixados e avançou-se em muitos aspectos não previstos. É uma história de sucesso das políticas sociais brasileiras, organizadas no que elas têm de melhor em termos de modelo de gestão, de sistemas de informação, de integração das políticas sociais numa perspectiva intersetorial, de cooperação federativa, e de compromisso social e profissional de um amplo conjunto de servidores públicos dos três níveis de governo. (CAMPELO e NERI, 2013, p. 23)

Esses resultados foram analisados por vários pesquisadores e estudiosos do campo da sociologia. Os mesmos vêm ao longo de múltiplos trabalhos apontando que os principais objetivos do Bolsa Família têm sido alcançados e até mesmo superados. No decorrer dos anos, devido à sua representação apropriada e à sua continuidade de expansão e melhoramentos, o Bolsa Família atenuou a pobreza e a desigualdade de renda, gerou a abrangência nas políticas públicas de educação e saúde, solidificou o suporte alimentar e fortaleceu o 'caminho da escola' e a saúde de crianças e adolescentes, acrescendo o pacto destas políticas com as pessoas mais pobres da sociedade (*Cf.* CAMPELO e NERI, 2013).

Concordando com essa argumentação, Cohn (2012) entende o Programa como sendo um instrumento de mobilidade social, não sendo tão somente algo meramente assistencialista. Ou seja, na ótica da autora, as condicionalidades do Programa o colocam como sendo um elo impulsionador de um possível *ciclo virtuoso* (*Cf.* PUTNAM, 2003), capaz de modificar a estrutura da estratificação social no Brasil.

Numa direção contrária, Singer (2012) avalia o Bolsa Família como sendo de baixos reformismo e capilaridade política. Para ele, nosso país, apesar do

final2.indd 248 4/5/2016 10:04:23 PM

crescimento econômico após a estabilização da moeda e o controle da inflação, ainda apresenta um alto percentual de pobreza e consequentemente uma elevada taxa de desigualdade social.

Atendendo aos objetivos do artigo, na próxima seção refletiremos sobre o Bolsa Família, a partir dos enunciados dos sujeitos alvos dessas mudanças, ou seja, os seus beneficiários. Iremos atentar para a maneira como eles constroem suas representações sociais dos efeitos do seu ingresso no Bolsa Família.

3. OS EFEITOS DA ENTRADA NO BOLSA FAMÍLIA, SEGUNDO SEUS BENEFICIÁRIOS

No decorrer da pesquisa construímos uma relação de proximidade com as das famílias de beneficiários do Bolsa Família. Para que isso fosse possível foram necessárias várias idas e vindas ao campo do estudo. Realizamos observações diretas do seu cotidiano, bem como uma conjunto de entrevistas, quase sempre nas residências dos beneficiários, salvo os primeiros encontros, que ocorreram na escola da comunidade. Algumas vezes visitamos os beneficiários sem que os mesmos fossem avisados, sendo nesse caso nosso intuito ter uma idéia o minimamente influenciada pela mediação de nossos lugares de pesquisadores, construindo contatos sem muita superficialidade. É do nosso interesse a vivência cotidiana da família, suas fragilidades, seus objetivos e seus medos, o nosso acompanhamento rotineiro é uma forma de observar as evoluções, os impactos e as construções sociais proporcionados pelo Bolsa Família no âmbito rural da referida pesquisa.

Apesar dos avanços em termos de segurança alimentar, saúde e educação, associados com os investimentos da última década no Bolsa Família, o Programa ainda deixa lacunas quanto às questões como baixo índices de escolaridade e a universalização do saneamento básico. Em relação às suas ressonâncias em termos de inserção dos beneficiados no mercado de trabalho, os números apontam a existência de um exército de reserva grande entre as pessoas cadastradas no CadÚnico, no qual se incluem os beneficiários do Bolsa Família.

Algumas análises dos efeitos do Bolsa Família mostram que houve melhoras quanto ao aumento da renda das famílias. O fato é que na Paraíba, no período de 2005 a 2013, 51.325 famílias saíram do Programa Bolsa Família por estarem com a renda *per capita* acima da mínima exigida pelo Programa. De todo modo, o estado ainda conta hoje com 506.450 famílias beneficiárias do Bolsa Familia e com 829.189 famílias cadastradas no CadÚnico do Governo Federal, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome MDS (*Cf.* CAMPELO e NERI, 2013).

final2.indd 249 4/5/2016 10:04:23 PM

As políticas voltadas ao saneamento básico ainda são deficitárias. Menos de 30% das residências da nossa amostra contam com esgotamento sanitário e água tratada.

4. AS *DOBRAS* DOS DEPOIMENTOS DOS BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA

A comunidade da Colina, região da qual selecionamos as famílias beneficiárias do Bolsa Família para nossa pesquisa, está situada há dez kilômetros da cidade de Catolé do Rocha[8]-PB. Integram aquela comunidade um total de dezoito famílias, que vivem da agricultura de subsistência e de pequenas criações de bovinos, todas classificadas como de baixa renda. É corriqueiro o fato da grande maioria das residências contarem com uma renda suplementar, seja oriunda do Bolsa Família ou da aposentadoria por idade. De certa forma, são esses complementos de renda que ajudam as famílias a se manterem na comunidade e terem acesso a bens de consumo básico.

Após visitas de reconhecimento e de construção da proximidade, foram feitas entrevistas estruturadas com um grupo de aproximadamente vinte beneficiários do Programa Bolsa família. Um dos dados que se destacam nesse conjunto é o de que as famílias usam o dinheiro do Programa majoritariamente para a compra de gêneros alimentícios, vestuário, calçados, material escolar, remédios[9].

Um dos nossos casais entrevistado, Dona Neta e seu Naninho (esposo), mora em uma casa antiga de alvenaria, sem esgotamento sanitário, em uma pequena fazenda, na qual o esposo trabalha como vaqueiro, cuidando de umas poucas vacas sobreviventes da seca dos anos de 2012 e 2013. Sua esposa apenas recebe o benefício do Programa Bolsa Família. O casal tem quatro filhos, sendo que dois concluíram o ensino médio, uma desistiu em meio ao curso de Licenciatura em Ciências Agrárias para trabalhar e a outra está concluindo o curso de Licenciatura em Letras. Esse é um dos casos em que observamos a evasão escolar para o ingresso no mercado de trabalho entre filhos de beneficiários do Bolsa Família.

Seu Naninho (esposo da beneficiária), em conversa conosco, nos afirmou que já passou por tempos difíceis: "antigamente nos períodos de grandes secas e emergência nós comíamos feijão preto, quando a gente tinha, e mesmo assim o bicho não cozinhava e era mandado pelo governo. Naquele tempo, filho de pobre era magro, enquanto os meninos de hoje são gordos" (*sic*).

8 Segundo dados da Prefeitura, Catolé do Rocha é um município situado no sertão do estado da Paraíba, localizado a 330 km da capital do estado. De acordo com o IBGE, no ano de 2014 sua população era estimada em 29.794 habitantes.

9 Estudo de Zimmermann e Espinola (2015) num município da Bahia, chegou a conclusão de que a primeira ordem dos gastos é com gêneros alimentícios, sendo que em relação à qualidade da alimentação, a maioria das famílias, 72,97% asseverou que houve melhoria.

final2.indd 250 4/5/2016 10:04:23 PM

Nessa fala percebemos a importância que com o suporte monetário que o Bolsa Família proporciona à referida família. O comentário sobre o *feijão preto que não cozinhava* se enquadra naquela modelo que Cohn (2012) e Rego (2013) discutem, ou seja, as antigas *cestas* básicas, doadas através dos projetos que o Banco Mundial financiava, implicavam em problemas dessa natureza, e o delineamento do projeto baseado na entrega dos gêneros alimentícios já comprados se baseava na idéia de que as pessoas não *saberiam gastar bem os recursos*, se os recebessem em espécie.

Também nos chamou a atenção o que simboliza o caso de Dona Gislene, uma senhora de trinta e cinco anos que mora com o esposo e o filho em uma casa de alvenaria recém construída, com banheiro e fossa séptica. O que mais chamou a atenção da entrevista com essa beneficiária foi a dificuldade de inclusão no benefício. Falando sobre o seu ingresso no universo do Bolsa Família, vejamos o que ela declarou:

> Entrar no Bolsa Família me deu muito trabalho. Foi muita burocracia e muita demora. Mais hoje é bom, o cartão está em meu nome, tenho meu dinheirinho para comprar as minhas coisas, para mim e pro meu filho. Naquele tempo eu só tinha um chinelinho, botava água na cabeça e hoje tenho água encanada e posso ter mais de um chinelo, pra mim e pro meu filho (Dona Gislene, 35 anos, beneficiária do Bolsa Família).

A maneira como a referida senhora usa o diminutivo *dinheirinho e chinelinho* nos dá a dimensão de como foi difícil sua infância e adolescência. Ainda segundo ela: "nós não tínhamos um chinelo que prestasse. Minhas roupas, ah! meu Deus, eu tinha até vergonha quando chegava visita lá em casa. Era um sufoco! Até a água nós botávamos na cabeça ou em jumento". A visão das mudanças de ordem econômica na vida dos beneficiários é algo bem recorrente nas falas registradas. Apenas observando o modo como eles comparam o *antes* e o *depois* do Bolsa Família em suas vidas, constatamos o significado importante do referido Programa em termos da percepção da melhora na qualidade de suas vidas e na sua auto-estima.

Um aspecto negativo depreendido das informações sócio-demográficas referentes aos indivíduos que compuseram nossa pesquisa se refere ao acesso deles à educação formal. Em sua grande maioria, os pais das famílias apresentam uma baixa escolarização, o que se reflete em deficiências no entendimento de seus direitos cidadãos.

Nossas observações também indicam que os beneficiários têm na alimentação e educação a sua prioridade. O caso de dona Francisca não é uma exceção. Quando indagada sobre o que faz com seu dinheiro, ela é categórica ao enfatizar: "o dinheiro da bolsa eu uso pra comprar alimentos e roupas já que meu marido

final2.indd 251 4/5/2016 10:04:23 PM

não tem emprego, e eu não tenho filho"(Dona Francisca, beneficiária do Bolsa Família há oito anos).

A morosidade do Estado brasileiro na inclusão de beneficiários assim como a proibição de possuir o benefício e um trabalho remunerado ao mesmo tempo traz sérios problemas aos beneficiários. Vejamos como responde Dona Francisca sobre a possibilidade da obtenção de um emprego formal no mercado de trabalho: "Deus me livre de emprego com carteira assinada, pra eu perder minha bolsa e depois posso perder o emprego, e aí vou ficar sem nada. Eu quero ter é um ou dois filhos, pois só assim, eu garanto a minha bolsa família" (dona Francisca beneficiária do Bolsa Família há oito anos). Como vemos, a fala reforça a oposição entre benefício e o trabalho, motivado pela demora em conseguir acesso ao benefício. Além disso, o benefício parece ser muito mais estável, confortável do que os empregos existentes para as classes populares.

Outro aspecto importante apontado pelos autores é sua influência nas estratégias de investimento na educação formal dos filhos dos casais beneficiários, o que pode ser ilustrado pelo depoimento de Dona Francisca, uma senhora de trinta e nove anos, que há dezenove está casada com *seu* Tico (apelido do esposo), estando incluída no referido Programa há oito anos Com três filhos, a mesma nos afirma cumprir à risca todas as condições que o Bolsa Família impõe às famílias.

Quando mencionamos o tema da educação, Dona Francisca nos diz com toda convicção: "nos dias de hoje ninguém pode ficar sem estudar senão como vai arrumar um emprego que preste. Meus filhos todos têm que estar na escola. Embora se ressalte a baixa escolaridade dos pais, fica evidente através em várias falas registradas o esforço crescente feito pelos beneficiários para que seus filhos tenham acesso à escolarização, para depois terem melhores condições de adentrarem ao mundo do trabalho. Pelo que vimos e ouvimos, a preocupação em relação à educação formal sai do âmbito burocrático da frequência escolar obrigatória imposta pelo Bolsa Família. Não queremos com isso afirmar que dentre as famílias beneficiárias não se encontrem casos em que os pais se preocupam apenas em atender ao requisito burocrático da do cumprimento da freqüência dos filhos á escola, mas nas entrevistas realizadas foi patente pela linguagem corporal e ênfase nas falas os traços de conscientização dos pais sobre a importância do fator *instrução* para um *destino melhor dos filhos*.

É o que também encontramos na fala de Kaliane, outra das entrevistadas que aposta na educação dos filhos e é enfática quando diz: *"*nós não tivemos porque nossos pais não davam valor, mas vamos dar educação para eles de verdade". Através de nossas análises, o que fica evidente em tal fala "educação para eles de verdade" é a busca da superação da condição de pobreza através da educação, a tentativa de ver seus filhos crescerem e não passarem pelas dificuldades que eles passaram.

final2.indd 252 4/5/2016 10:04:23 PM

Os depoimentos coletados sobre os significados do Bolsa Família no cotidiano dos beneficiários são bem contundentes. Quando indagamos Dona Francisca, cuja família vive com uma renda de cento e cinquenta e dois reais advinda do Bolsa Família, mais meio salário mínimo que o marido recebe por um Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que leva a mesma a ter uma condição de vida muito regrada. Sobre o significado do Bolsa Família em sua vida em termos de *sustentabilidade alimentar* e mudanças do cotidiano, ela foi enfática:

> A bolsa pra mim é um milagre: eu compro bujão, comida, material da escola dos meninos, feira, remédios e calçado e o fato do cartão ser em meu nome é bom demais. Sem a bolsa família era muito difícil principalmente pra manter meus três filhos estudando já que eu não tenho emprego (Dona Francisca beneficiária do Bolsa Família).

A fala acima citada revela uma preocupação séria quanto à utilização dos recursos do benefício. Observemos os itens citados: material escolar, gêneros alimentícios e remédios têm fortes prioridades, enquanto vestuário, produtos de limpeza e outros não foram citados. As referências na fala da beneficiária faz menção apenas às melhoras quantitativas relativas à alimentação, à educação e de certa forma à monetarização da família. O Bolsa Familia deixa lacunas no que se refere à nova socialização vivida pelos beneficiários, e a sua identidade junto ao que podemos chamar de *processo de cidadanização* (cf. RABELO, 2011).

Sobre a possibilidade de conseguir um emprego, Dona Francisca declarou: "Eu sonho muito com um trabalho, mas só quero se for melhor que a minha bolsa, e que seja uma coisa certa. Não vou pegar qualquer coisa para perder a minha bolsa". Essa fala indica as dificuldades da entrada no mundo do trabalho, podendo ser interpretada como grande racionalidade, já que ela revela o medo do risco da insegurança, representando pela perda do benefício do Bolsa Família, em uma conjuntura marca pelas fragilidades do campo de trabalho.

Quando questionamos a beneficiária Kaliane sobre sua vida antigamente em termos de renda familiar, a referida senhora nos garante que hoje são *novos tempos*. Segundo ela:

> Era tudo muito difícil, eu só tinha três roupinhas, uma para sair e duas para vestir em casa, também só tinha dois par de chinelos um pra usar em casa e o outro pra calçar no domingo se fosse pra uma missa. Naquele tempo pobre era pobre. Olhe moço eu fui comer maçã e uva já grande, para vocês ter uma ideia no batizado do meu filho mais velho eu passei um sufoco danado, porque o menino estava sem frada descartavel, nois mal podía comprar o que comer. Naquele tempo pobre não entrava em banco. Agora depois desses governos mudou muito, hoje agente faz empréstimo no **PRONAF** para comprar vaca e boi, e agora já compramos até nosso pedacinho de terra, temo nossa casa, nossa mesmo, ninguém

final2.indd 253 4/5/2016 10:04:23 PM

> mais pode mandar agente ir embora, moramos no que é nosso (Kaliane, beneficiária do Bolsa Família).

No trecho do relato da beneficiária citada acima, temos a dimensão do contraste entre os *velhos e os novos tempos*: a redefinição da gama de gêneros alimentícios e outros produtos como os que a beneficiária citou em seu "desabafo", antes do Bolsa Família não faziam parte do cotidiano dessas famílias.

O Bolsa Família não existe isoladamente. Na revisão bibliográfica que fizemos encontramos uma lista de outros programas a ele relacionados, tais como o *Brasil Sem Miséria* (BSM), o *Brasil Carinhoso* (BC), o *Bolsa Estiagem* (BE), o *Bolsa Verde* (BV), associados à extensão do crédito rural para famílias de baixa renda, como é o caso do PRONAF, que vem possibilitando às pessoas pobres da zona rural condições para aquisição de animais, compra de equipamentos agropecuários, criações de avicultura, compra de pequenas propriedades, investimento na apicultura, dentre outras atividades produtivas.

4.1. O Bolsa Família e as representações dos ex-beneficiários

Na mesma comunidade (Colina), reside Dona Esteves, uma ex- professora primária, em uma casa simples, com o esposo agricultor e seus dois filhos. O motivo pelo qual a mesma foi excluída do Bolsa Família foi o fato de ter conseguido se aposentar por tempo de serviço, ao mesmo tempo em que seus filhos atingiram a maior idade. O aumento da renda familiar fez com que a família não se enquadrasse mais nas exigências de renda do Programa.

Hoje, o filho mais velho tem o curso de Licenciatura Plena em Ciências Agrárias já concluído e cursa um Mestrado; a filha mais nova cursa Pedagogia na UFRN. A família sempre acreditou que *a educação era a chave para saírem da situação de pobreza*. Em uma de suas falas a mãe nos afirmou que: "o estudo é a única herança que deixamos para nossos filhos e essa ninguém rouba. Agora, hoje, as crianças só estudam pra não perderem o Bolsa Família".

Quando a indagamos sobre o suporte monetário e os impactos que o Bolsa Família acarretou sobre sua vida, a mesma é bastante cética ao dizer que:

> O Bolsa Fmília era muito pouco em minha época, era só trinta reais. Não dava pra nada. Eu saía de casa de madrugada para trabalhar dando aulas, não tomava nem café. Hoje a vida e bem mais fácil, mas eu andava até cinco quilômetros pra buscar água em tempos de secas (dona Esteves ex-beneficiária do Bolsa Família).

Essa ex-beneficiária do Bolsa Família foi funcionária da área de educação no município em pesquisa, o que de certa forma sempre proporcionou uma renda razoável para a família, sendo, talvez, esta a razão para ela achar irrisória a quantia paga pelo Bolsa Família em sua época.

final2.indd 254 4/5/2016 10:04:23 PM

Uma ex-beneficiária que também saiu do Bolsa Família pelo caminho da Educação formal é Dona Joana. Ela mora com seu esposo em uma modesta casa de alvenaria sem esgotamento sanitário. O casal hoje tem dois filhos com ensino médio e uma filha cursando faculdade de Pedagogia. A ex-beneficiária em questão nos afirma que jamais desistiu da educação de seus filhos, sonha com a superação a pobreza via educação dos filhos: "sempre achei que o estudo é a única forma de mudar de vida, nunca deixei de investir tudo o que podia para ver meus filhos estudando, o dinheiro do minha bolsa servia para isso" (D. Joana, ex-beneficiária do Bolsa Família).

Dona Joana é ex- beneficiária do Bolsa Família, trabalhando atualmente como agente comunitária de saúde. Segundo ela, o Bolsa Família nunca a impediu de exercer a sua profissão: "fiz curso de auxiliar de enfermagem e sempre trabalhei na área da saúde. Amo a minha profissão".

Ela conseguiu transpor a *porta de saída* do programa pela via da educação. Estudou, incentivou e investiu no estudo dos filhos e hoje saiu do Bolsa Família por conseguir uma renda bem superior a que é estipulada para a inclusão no Programa.

Outra ex-beneficiária do Bolsa Família que entrevistamos foi Dona Irene, que mora com seu esposo e seu filho mais novo em uma casa simples de alvenaria sem esgotamento sanitário, na qual educaram seus onze filhos. No decorrer do diálogo essa mulher nos informou que passou todos os tipos de privações possíveis e, que foram tempos difíceis nos quais ela muitas vezes não tinha como alimentar seus filhos. Essas dificuldades a que se refere a beneficiária possibilita inferir sobre como sua vida mudou nos últimos vinte anos. Hoje podemos observar o contraste entre *os velhos móveis e os novos eletrodomésticos* em sua residência, o que pode indicar que tais mudanças se relacionem com o suporte monetário oferecido pelo Bolsa Família e da aposentadoria rural RMV (Renda Mensal Vitalícia).

Quando a questionamos no que dizia respeito aos serviços de saúde na época em que ela teve seus filhos, ela nos afirma que nunca fez pré-natal, e que: "antigamente era difícil a gente ser atendida por doutor. Hoje, com o Bolsa Família tem postinho em todo canto, nem morre mais crianças e nem as mulheres morrem mais de parto".

4.2. A visão dos beneficiários sobre cidadania

Em uma nova visita à residência da acima referida beneficiária, D. Francisca, esposa de *seu* Pio, a mesma afirmou que já está fazendo tratamento para engravidar com o médico do postinho, e segundo ela é muito bem atendida pelo pessoal da área de saúde do município pesquisado. Quando indagamos Dona Francisca sobre sua cidadania ela disse que "esse negócio de cidadão é pra gente rica que tem seus direitos e tem dinheiro. Eu não me acho como uma cidadã".

final2.indd 255 4/5/2016 10:04:23 PM

O conceito da cidadania baseada na garantia dos direitos constituídos do cidadão foge à compreensão da entrevistada. Para ela, é o poder aquisitivo e a sua influência que leva o indivíduo a ser tratado como um cidadão. Para uma fração social que por muito tempo se achava *esquecida* pelas políticas assistenciais, o fato de ser pobre não representa apenas ser desfalcado de recursos monetários, mas sim, a ausência do Estado.

É relevante analisarmos a intensidade de acomodação entre os beneficiários do Bolsa Família, tendo em vista, o estigma social do qual os mesmos são vítimas por parte da mídia e das classes sociais mais favorecidas. Vejamos o que relata Dona Meirinha, sobre esse ponto:

> Quando eu morava no Pernambuco eu fazia tudo: lavava roupa de ganho, nas horas vagas fazia sabão pra vender, vendia espetinho e eu não tenho medo de enfrentar a vida. A minha renda do Bolsa Família, de duzentos e setenta e dois reais não me acomoda em casa, eu quero mais, eu gosto de ralar, eu gosto de suar, o bolsa família me dá comida, mais eu quero mais. Tenho três filhos e quero manter eles na escola (Dona Meirinha, Beneficiária do Bolsa Família).

A beneficiária, que tem apenas a quarta série, sendo seu marido analfabeto, *quer mais*. Ser semianalfabeta dificulta seus sonhos de progressão para o futuro. Frases tais como "sonho em ver meus filhos estudarem e assim possam ser alguém na vida", ou ainda,"eu gosto de ralar, eu gosto de suar", indicam investimentos simbólicos e a narrativa das ferramentas de que dispõem pessoas com alta vulnerabilidade social pela autonomia, por melhores avanços monetários, mesmo que para atingirem esse patamar tenham que adentrarem ao mundo da informalidade.

As famílias que outrora viviam em situação de grave escassez financeira, hoje, com as políticas de programas de transferência de renda, têm uma maior inclusão no mercado de consumo, sinalizando para o que Rabelo (2011) aponta como sendo um processo de *cidadanização,* que pode ser indicativo do nascedouro de novas relações sociais mais igualitárias.

Ainda no que concerne ao entendimento dos direitos sociais constituídos enquanto cidadania, Dona Maria das Graças, beneficiária de trinta e nove anos, há quatro vinculada ao Bolsa Família, nos afirma que:

> A cidadania pra mim é eu ter o que comer tá com saúde eu e meus filhos e meu marido. Não quero emprego de ninguém, prefiro a minha bolsa, pois eu recebo meu dinheiro sem trabalhar fora de casa e assim me sobra tempo pra cuidar dos meus bichos. Prefiro dar comida às minhas galinhas, patos, coelhos e minhas cabras, do que trabalhar de graça pros outros. Olha seu moço, quando nós casamos, só tínhamos uma carroça de jumento, e hoje temos nossos bichinhos, nossa moto, e agora compramos até um carro. Tá certo, é velho, mas dá pra

final2.indd 256 4/5/2016 10:04:23 PM

> nós irmos à cidade fazer a feira ou levar um menino quando adoece (Dona Maria das Graças beneficiária do Bolsa Família).

No trecho da fala da beneficiária em destaque acima, vemos indicadas fortes aspirações por liberdade e autonomia, as quais são possíveis graças também ao Bolsa Família, o qual não produz ociosidade, mas provê o tempo necessário para que os trabalhos domésticos sejam realizados a contento.

Outro achado de nossas entrevistas é a diversidade de representações da titularidade do cartão do Bolsa Família. A proposta do referido programa é colocar o cartão no nome da mulher que compõe o casal cuja família é contemplada. No caso de Dona Maria das Graças, o benefício é sacado pelo seu marido. Segundo ela isso acontece porque "eu não gosto de mexer naquelas máquinas. Quem tira o dinheiro é meu marido. Ele me dá o que eu preciso e pra mim tá bom demais". Essa fala pode indicar que o *empoderamento* feminino objetivado na formulação do Bolsa Família é filtrado pelas relações de gênero predominantes na região.

Sobre as opiniões negativas de intelectuais e outros indivíduos de classes médias e alta no Brasil sobre os Bolsa Família, Dona Meirinha fez a seguinte declaração:

> Olha amigo, eu estou acostumada a ouvir as pessoas ricas dizerem: fulano, só porque a mulher recebe a Bolsa Família ele não trabalha mais. Eu escuto mas não ligo, pois eu sei que aquilo é porque nós não somos mais obrigados a trabalhar a troco de quilo de farinha e rapadura preta. Hoje temos o que comer. Eu vou ao supermercado, açougue, padaria e os comerciantes me conhecem. Meu dinheiro é pouco mas é certo! É muito diferente de quando eu não tinha o dinheiro. Ninguém me via, ninguém me enxergava. Parece que eles tinham medo da minha pobreza ser contagiosa e pegar neles. Hoje é diferente. Eu hoje converso com pessoas que há dez anos nem olhava na minha cara! Hoje eu sou gente (Dona Meirinha, Beneficiária do Bolsa Família).

Relatos como esses chamam atenção para o surgimento de novas relações sociais constituídas a partir das transformações da esfera econômica provocadas pelos programas de transferência de renda implementados desde o primeiro mandato de Lula. Observa-se na fala acima a visão de empoderamento dos beneficiários do Bolsa Família, os quais passam a ser *vistos*, *reconhecidos*. d*esmercantilizados*. Em outros termos, isso implica como referência o grau de autonomia e independência que essas políticas conseguem garantir aos indivíduos e (ou) famílias de sobreviverem para além das relações do mercado. Uma definição mínima da concepção de desmercantilização deve incorporar a possibilidade de cada cidadão em decidir e (ou) optar livremente por não trabalhar quando assim considerar ou julgar necessário,podendo e tendo como sobreviver dignamente para além da participação no mercado. Outrossim, desmercantilização refere-se ao grau em que indivíduos podem manter um nível de vida tolerável, independentemente da *obrigação* de participarem no mercado de trabalho.

final2.indd 257 4/5/2016 10:04:23 PM

Essa redefinição dos lugares dos indivíduos mediada pelo Bolsa Família pode também ser vista, conforme argumenta Cohn (2012), como uma possibilidade de quebra dos quadros referidos como *currais eleitorais* no Brasil, tema que focalizaremos na próxima seção.

5. A INFLUÊNCIA DO BOLSA FAMÍLIA NA QUESTÃO ELEITORAL

Quando perguntamos sobre o presidente Lula, os olhos de Dona Meirinha brilham, e na primeira chance de retomar a falar ela diz:

> Eu votei em Lula na primeira eleição, na segunda e na eleição de Dilma e vou votar de novo seja em Lula ou em Dilma, não importa, não vou deixar de ajudar a quem tanto me ajudou. Olha seu moço, quando eu era moça nós trabalhávamos a semana toda e no domingo o patrão dava uma ordem para nós comprarmos em um barracão, ondo o preço de um quilo de farinha dava pra comprar dois na cidade, mas éramos obrigados a comprar, pois ninguém recebia dinheiro, só as ordens de compra. Nunca esqueci que meu pai me mandava ir comprar uma xícara de açúcar, uma xícara de óleo de comida, uma rapadura preta ou uma quarta de café. Hoje a conversa é outra. Quando recebo meu benefício posso comprar onde eu quiser (Dona Meirinha, Beneficiária do Bolsa Família).

A fala acima denota as mudanças tanto no que se refere às condições concretas de vida, quanto na autoestima dos beneficiários. Também ela pode indicar como a nova situação possibilitada pelo Bolsa Família e outros do gênero incomoda um grupo, uma fração das classes dominantes que exploravam os trabalhadores em regime de semi-escravidão no campo. Dessas transformações que implicam em empoderamento dos *mais fracos* e da necessidade de redefinição das relações no próprio mercado de mão de obra e de consumo decorrem os comentários muitas vezes negativos produzidos pelos ex-patrões, donos de mercearias, que agora têm que lidar com indivíduos que andam mais com as cabeças erguidas.

Ainda referente à questão eleitoral, citamos outro trecho de outra entrevista, desta vez com Dona Francisca:

> Votei em Lula duas vezes e uma em Dilma e se a eleição fosse hoje eu votava nele de novo. Lula foi o único que se lembrou de nós pobres e também se lembrou das mulheres. Com o cartão na mão temos o nosso dinheirinho todo mês, nossos filhos não passam fome e nem falta escola e nós não precisamos trabalhar de graça prá ninguém. Vou votar nele sempre (Dona Francisca beneficiária do Bolsa Família).

A fala acima indica que o Bolsa Família influencia na esfera político/eleitoral, pelo fato de que os seus beneficiários veem na atual gestão presidencial do nosso país *segurança e a estabilidade da renda*.

final2.indd 258 4/5/2016 10:04:23 PM

Dona Neta (esposa de Seu Naninho), uma beneficiária de 44 anos, em mais uma de nossas conversas, quando o assunto elicitado foi a questão eleitoral, ela e o esposo foram unânimes em dizer que:

> Nós votamos no Lula, em Dilma e vamos votar de novo seja em Dilma ou em Lula. O Lula foi o único que ajudou os pobres é por isso que os ricos têm raiva dele. Antes os ricos faziam empréstimo e não pagavam. Hoje é diferente, hoje os pobres podem fazer empréstimo! Se hoje somos gente nós agradecemos a Lula. Ele pra nós é o *pai dos pobres*, ele nos fez ser enxergados (Dona Neta, 44 anos, beneficiária do Bolsa Família, e seu esposo).

Essas falas acima citas ratificam a admiração à pessoa do ex-presidente e da atual presidenta, a provável influência eleitoral do Bolsa Família nos pleitos de 2006 e 2010 para presidente da república. Os beneficiários não fazem "cerimônias" em demostrar esse entusiasmo. O voto se firma como sendo uma forma do reconhecimento pelas conquistas dessas pessoas, seja de ordem econômica ou social. Os beneficiários têm o Lula como sendo *o salvador da pátria*. É comum ouvirmos essa expressão e similares, como a acima citada, que o descreve como o *pai dos pobres*. Tais declarações deixam evidente a gratidão de uma parcela de nossa sociedade que historicamente eram relegadas a segundo plano no que tange às políticas sociais no Brasil, os beneficiários do Bolsa Família.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os resultados desse trabalho, observamos que as famílias rurais beneficiárias do Bolsa Família representam o referido Programa como responsável por melhoras significativas em suas vidas, desde a diminuição da insegurança alimentar até melhorias em suas casas bem como na sua auto-estima e reconhecimento social.

Na educação, mesmo sendo uma das condicionalidades principais do Bolsa Família, o índice de desistência observado é atualmente em torno de dez por cento, o que também pode corresponder à construção de representações do "caminho da escola" como uma possibilidade de ascensão social no médio e longo prazos. Encontramos nas famílias que compuseram nossa amostra crianças e jovens cursando o ensino fundamental, o ensino técnico e integrado e menos frequentemente o ensino superior. Percebemos também que muitas familias têm consciencia da necessidade de investir na educação de seus filhos para melhorarem de vida e alcançar maior mobilidade social. Pesquisas futuras poderiam verificar a qualidade da educação oferecida bem como a consciência cidadã para além das condicionalidades.

Quanto à titularidade do cartão, as mulheres concordam em ter a posse do mesmo, o que lhes dá autonomia para comprar o que acham mais necessário para

final2.indd 259 4/5/2016 10:04:23 PM

casa, desde material escolar, alimentos, vestimenta, remédios e outros. Além disso, oservamos que bas mulheres são mais econômicas que os homens, não gastando em bens superfluos.

Uma mudança que foi muito citada entre os beneficiários do Bolsa Família relaciona-se com a mobilidade. A maioria dos entrevistados na pesquisa têm na motocicleta o meio de transporte da família, por ser um veículo mais econômico, ganhando a preferência das pessoas da zona rural, na qual a pesquisa se desenvolveu.

No que tange ao tema da acomodação dos beneficiários, algo que as pesquisas científicas não tem encontrado nos trabalhos, encontramos um baixo número de pessoas que preferem o Bolsa Família ao trabalho formal, já que existe um grande medo da instabilidade que o mercado de trabalho pode trazer e isso pode acarretar em perda do benefício para as famílias do Programa, desse modo, elas preferem o pouco que a bolsa lhes proporciona ao invés das grandes incertezas do precário mercado formal brasileiro. Segundo nossas observações, os beneficiários do Bolsa Família não devolvem o cartão voluntariamente, tendo em vista que os mesmos esperam seus benefícios serem suspensos pelo sistema computacional do referido Programa.

Também verificamos que novas relações sociais nascem a partir do reconhecimento denovos direitos dessas famílias. Nossa pesquisa indica que o grande mérito do Bolsa Familia foi em aumentar o grau de autonomia e independência que esse Programa consegue garantir aos indivíduos e (ou) famílias de sobreviverem para além das relações do mercado. Afirmações como "*nós não somos mais obrigados a trabalhar a troco de quilo de farinha e rapadura preta"* indicam que há uma desmercantilização das relações sociais em curso, que incorporam a possibilidade de cada cidadão em decidir ou optar livremente por não trabalhar quando se trata de trabalhos superexplorados e mal pagos, podendo sobreviver dignamente para além da participação no mercado. Assim, o Bolsa Familia tem contribuído para a desmercantilização das relações sociais, o que se refere aos indivíduos podem manter um nível de vida tolerável, independentemente da *obrigação* de participarem da superexploração a que são submetidos no mercado de trabalho.

7. REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre, *Contrafogos:* Tática para enfrentar a invasão Neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zabor, 1998.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

final2.indd 260 4/5/2016 10:04:24 PM

COHN**,** Amélia, *Cartas ao presidente Lula*. Bolsa Família e direitos sociais / Amélia Cohn. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

JANNUZI, Paulo Martino; PINTO, Alessandro Rodrigues. "Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II". *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.494 p. Cap: 10, p. 179-192.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

RABELO, Maria Mercedes. *Redistribuição e Reconhecimento do Programa Bolsa Família*: A Voz das Beneficiárias. Tese de Doutorado, Porto Alegre, 2011, p. 288.

RASELLA *et al*: Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família*: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.494 capítulo 15, p. 247-262.

REGO, Valquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família:* autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ROCHA, Sonia, *Transferências de renda no Brasil*. O fim da pobreza? Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SINGER, André Vitor, *Os sentidos do lulismo:* reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. *Ralé brasileira:* quem é e como vive. Jessé Souza; colaboradores André Grillo et al. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPINOLA, Gepherson Macêdo. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do nordeste brasileiro. *Caderno CRH,* 2015, vol.28, n.73, p. 147-164.

final2.indd 261 4/5/2016 10:04:24 PM

Capítulo XIX

Política externa em contexto de ajuste: condições, limites e possibilidades para a inserção internacional do Brasil

Felippe S. Ramos[1]

SUMARIO: 1. Introdução — 2. As condições e o contexto — 3. Os limites — 4. Algumas possibilidades — 5. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A política externa é uma política pública. A despeito do que costumam defender muitos teóricos das Relações Internacionais (em maiúsculas, como campo disciplinar) e parte dos próprios atores diplomáticos envolvidos no xadrez diário das relações internacionais (em minúsculas, como realidade política da ação além das fronteiras), a afirmação inicial implica que a política externa é resultado, sobretudo, dos acontecimentos no espaço doméstico. Isto é, a política externa é a projeção internacional do Estado a partir das condições políticas, econômicas, sociais e culturais do país. Nesse sentido, um país em conjuntura positiva, com crescimento econômico, estabilidade política, democracia consolidada, equilíbrio social, mentalidades abertas ao mundo e com autoestima tende a facilitar o trabalho externo e diplomático. Ao contrário, um contexto de recessão, instabilidade política, desorganização social e baixa autoestima cultural tende a impactar em diversos aspectos da atividade externa do Estado.

Primeiro, a recessão retira ou diminui consideravelmente o poder econômico da execução da atividade do Estado no exterior e de seu corpo diplomático. Em um contexto de ajuste fiscal em um país em desenvolvimento de média projeção internacional, que não desempenha papel de *player* fundamental em grandes arenas decisórias do tabuleiro global e com baixo orçamento e capacidade militar

1 Felippe S. Ramos, sociólogo, é especialista em Relações Internacionais, mestre em Sociologia pela UFBA e doutorando em Sociologia na New School (Nova York). Foi professor visitante pela Fulbright no Central Arizona College (Estados Unidos) e pesquisador associado à Missão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) na Venezuela. Atualmente é diretor de Relações Internacionais do Instituto Surear para a Promoção da Integração Latino-Americana e diretor executivo da Brics Overseas. Contato: felippe.ramos@bricsoverseas.com

final2.indd 263 4/5/2016 10:04:24 PM

instalada, a atividade externa tende a ser ponto frágil na correlação de forças dos ministérios, instituições e agências que lutam para manter suas cotas orçamentárias. De um ponto de vista pragmático e pouco estratégico, o custo político de reduzir gastos em atividades no exterior, tanto da chancelaria quanto de demais agências estatais, é mais baixo do que reduzir gastos e investimentos no ambiente doméstico, no qual os interesses fortes ("*vested interests*") da sociedade estão vigilantes e mobilizados para defender o status quo. Reduzir gastos de embaixadas, missões ao exterior, projetos de cooperação internacional ou deixar de pagar cotas às agências multilaterais, por outro lado, tende a passar despercebido pelo grande público e a ser calculado como pouco daninho por grandes *stakeholders* econômicos e políticos. Isso acontece porquê os grupos políticos tendem a se interessar primeiramente em defender os interesses de suas "bases" (ainda que estas sejam, na verdade, cúpulas) que estão, obviamente, localizadas no espaço doméstico. Por outro lado, os grupos econômicos, mais ligados ao mercado internacional, tendem a valorizar a atividade externa do Estado dada a capacidade de promoção comercial quando países se alinham política e economicamente, como demonstra a experiência sul-americana recente. No entanto, esses grupos não são suficientes para mudar o cálculo político prevalecente na mentalidade dos *policy-makers*. Em contexto adverso e abandonado pelo Estado em retração internacional, duas alternativas despontam para esse setor: os mais fortes e estabelecidos começam a promover uma "política externa empresarial", suprindo a lacuna deixada pelo Estado e estabelecendo laços diretos com governos estrangeiros com os quais a empresa tem interesses imediatos; os mais débeis tendem a promover uma estratégia defensiva de manutenção de *market shares*, no limite levando a importantes *downsizings* de pessoal e de operações.

A instabilidade política agrega mais sal à ferida. As incertezas políticas conjunturais graves, a ausência de governabilidade clara, o desequilíbrio e conflito entre os poderes da república, a desconfiança nacional face às principais lideranças e partidos políticos levam à redução do papel externo do país. Primeiro, porque os governantes e, principalmente, o chefe de estado tendem a ocupar-se das tarefas mais imediatas requeridas para a sobrevivência política, sacrificando, desse modo, as agendas mais estratégicas. Segundo, porque um país, principalmente os de relativo peso internacional, está sempre sob observação constante dos seus pares e da opinião pública internacional, o que, dada uma forte crise política interna, reduz a capacidade de intervenção de uma liderança que é reputada como declinante inclusive entre seus constituintes. Assim, qualquer agenda externa é considerada um peso, um estorvo que pouco ajuda e, ainda pior, potencialmente atrapalha a luta de curtíssimo prazo pela permanência no poder da autoridade ameaçada.

final2.indd 264 4/5/2016 10:04:24 PM

Dado o forte caráter presidencialista da república brasileira, a diplomacia presidencial, tal como apontada por Cason & Power (2009), foi elemento que trouxe novidade e vigor à ação externa nos últimos anos correspondentes aos mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Mas o reverso da moeda é que essa modalidade de promoção externa é extremamente vulnerável e depende da capacidade e carisma de indivíduos em postos de liderança. As mudanças periódicas no comando, traço fundamental da alternância de poder dos regimes democráticos consolidados, pode, desse modo, desfazer conquistas de líderes carismáticos anteriores. É um grande desafio institucionalizar padrões formados por líderes específicos em conjunturas igualmente específicas.

Tudo isso somado conduz à desorganização institucional vivenciada hoje pela política externa do Brasil. Representações diplomáticas são reduzidas; pagamentos de cotas de organismos multilaterais são atrasados, levando ao questionamento constante por parte de secretários gerais e países menores; cooperações bilaterais são diminuídas ou extintas de modo unilateral o que leva à perda de influência e desconfiança nos países cooperados; representações de instituições estatais são fechadas ou mantidas sem qualquer papel relevante. Nessa situação, o país perde o investimento econômico, político e de imagem que levou anos para construir.

Finalmente, a baixa autoestima passa a ser sentimento generalizado, o que leva os atores da política externa, desde os que decidem aos que executam, a comportar-se em conformidade com a nova conjuntura e a percepção que se tem sobre ela — tanto no país, como no mundo. A maldição pode, então, vir a realizar-se e uma potencia média corre o risco de ver-se transformada em "anão diplomático", ao contrário da autoestima brasileira que vinha apontando Burges (2005; 2006) como traço característico dos anos recentes da política externa.

Nesse ponto do desespero coletivo, é preciso voltar à racionalidade, juntar os principais *stakeholders* do campo internacional do país, desde os agentes do estado e os empresários até a intelectualidade e a imprensa especializada em um grande esforço para estudar as causas, condições, limites, mas também possibilidades do momento adverso. Para esse chamado ao *brainstorm* nacional, esse artigo é somente uma pequena contribuição.

2. AS CONDIÇÕES E O CONTEXTO

Os fatores fundamentais do período recente de fortalecimento da projeção internacional do Brasil estão se esgotando. O novo cenário político e econômico mundial enseja uma leitura cuidadosa da capacidade de articulação dos interesses

final2.indd 265 4/5/2016 10:04:24 PM

externos do Brasil. Do ponto de vista econômico, destaca-se o fim do super-ciclo das *commodities* ocorrido ao longo da última década devido, principalmente, ao crescimento chinês prolongado de dois dígitos baseado na industrialização e urbanização do país de quase um bilhão e meio de habitantes, o que gerava alta demanda e, portanto, altos preços desses bens no mercado (PINTO, 2015). A alta demanda chinesa gerou um evento particular de grande magnitude: a inversão dos termos de troca, com valorização das *commodities* e desvalorização relativa dos bens industrializados dos países centrais. Por breves momentos, a maldição do subdesenvolvimento pareceu haver terminado e os países exportadores de natureza, na expressão de Coronil (2013), se beneficiaram ao ponto de inebriar-se. A América Latina, principalmente, viu muitos de seus países de renda média (Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Equador, Peru) aproveitarem-se da tendência de alta das exportações, em quantidade e valor, de suas matérias-primas (petróleo, minério de ferro, cobre, soja, proteínas animais, etc.). Os sucessivos superávits da balança comercial foram acompanhados, simultaneamente, por mudanças políticas que levaram ao poder governos de esquerda ou centro-esquerda em diversos países que colocaram no centro de suas agendas a redução da desigualdade social e a retomada do papel do estado na promoção e indução do desenvolvimento. De fato, os indicadores sociais melhoraram sensivelmente na maior parte dos países da região. Mas havia uma fonte exógena de recursos que sustentava os ensaios políticos levados a cabo.

Essa fonte está secando com o *soft landing* da economia chinesa que tem reduzido seu crescimento de cerca de 12% a uma meta atribuída pelo governo de 7,5% que muitos especialistas afirmam que não vem sendo cumprida. Alguns afirmam que o crescimento é, na verdade, talvez dois ou três pontos percentuais abaixo da meta, o que teria implicações importantes não somente na economia internacional, mas também na confiança dos atores em relação a capacidade chinesa de evitar um *hard landing*, uma reacomodação menos controlada e mais problemática de sua economia. As atribulações da bolsa de Beijing podem ser consideradas uma demonstração de que o governo é incapaz de controlar o conjunto da economia como gostaria o comitê central do Partido Comunista. De qualquer modo, o novo normal chinês aponta para menor demanda de *commodities* e maior ênfase no aumento do consumo interno, com as consequências óbvias para as economias latino-americanas que dependeram de uma demanda exógena para constituir suas estratégias nacionais.

Por outro lado, a recuperação econômica americana levou ao fim do *quantitative easing*, o programa de emissão de moeda do Fed (banco central americano). Acionado em 2008 como resposta a crise financeira, o programa inundou o mercado de liquidez e desvalorizou o dólar, gerando um efeito riqueza importante

final2.indd 266 4/5/2016 10:04:24 PM

nas economias emergentes que vinham aproveitando-se do *boom* das *commodities* mencionado acima. O movimento de reversão dessa onda de liquidez volta a valorizar o dólar face as moedas dos emergentes, justamente quando a demanda chinesa diminui, gerando dupla pressão sobre as economias. Ademais, há forte expectativa sobre o retorno de um processo paulatino de aumento dos juros nos Estados Unidos, o que viria a pressionar ainda mais essas economias devido a potencial fuga de capitais desses mercados em dificuldades (alguns em recessão, como Brasil e Venezuela) em direção aos títulos do Tesouro americano.

A nova realidade da economia internacional levou a necessidade de forte ajuste fiscal no Brasil. É drástica a redução do potencial de alocação de recursos para projetos brasileiros no exterior, dado que os recursos orçamentários, agora extremamente escassos, tendem a ser canalizados para gastos no país porque o governo almeja reduzir as tensões sociais e políticas oriundas do ajuste. A redução do gasto público impacta os projetos de cooperação internacional levados a cabo por instituições públicas em países vizinhos. Desse modo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que foi responsável por garantir diversos projetos executados por empresas brasileiras na América Latina, passa a buscar alternativas de financiamento em face da insustentabilidade das transferências do Tesouro. Em 2015, é prevista uma redução em até 50% dos desembolsos do banco. Assim, as empresas "campeãs nacionais" se deparam com a necessidade de reestruturar suas operações por conta do aumento da instabilidade macroeconômica e da diminuição das expectativas sobre o futuro da economia brasileira. No setor de serviços de engenharia e construção, carro-chefe da expansão do poder econômico do Brasil na região e na África, as ameaças são ainda maiores devido às consequências das investigações levadas a cabo no âmbito da Operação Lava-Jato sobre malfeitos na Petrobras. Ao mesmo tempo, vizinhos importantes como Argentina e Venezuela enfrentam graves problemas econômicos, dificultando o adensamento da integração regional no Mercado Comum do Sul (Mercosul). A União de Nações Sul-Americanas (Unasul), responsável por coordenar projetos ousados de integração nos setores de infraestrutura física, energia e telecomunicações, sente a redução do ritmo das obras da IIRSA/Cosiplan.

Esse atribulado contexto reduz o espaço de ação e influência do Brasil, agravado pela inexistência da diplomacia presidencial de períodos anteriores, no território no qual vinha projetando-se como liderança maior (América Latina) e, inclusive, no espaço geopolítico que arduamente construiu (América do Sul) (COUTO, 2009; RAMOS, 2012). Assim, os Estados Unidos encontraram espaço para uma política de reengajamento, o que ganhou contornos mais definidos ao longo dos preparativos para a Cúpula das Américas no Panamá, quando a administração Obama lançou uma política de alto perfil para aproximar-se de Cuba e

final2.indd 267 4/5/2016 10:04:24 PM

impor sanções unilaterais contra a Venezuela. Enquanto isso, a China reestrutura sua "diplomacia de infraestrutura por recursos naturais", usada ostensivamente com aliados políticos como Venezuela e Equador em troca de petróleo, com vistas a adotar um modelo mais sustentável de empréstimos e financiamentos bilaterais e multilaterais através do Novo Banco de Desenvolvimento, instituição financeira criada pelos BRICS que deve começar a operar já em 2016 (PINTO, 2015). Sintomaticamente a visita do premier chinês Li Keqiang à América do Sul em 2015 teve como destinos países mais *business-friendly* como Peru, Chile e Colômbia, membros da aglomeração de orientação mais liberal Aliança do Pacífico, além do Brasil, enquanto a Venezuela, maior beneficiária dos empréstimos chineses nos últimos anos, tem encontrado dificuldades para renovar linhas de crédito. Com menor demanda e o preço do petróleo mais baixo, a China já não necessita de esquemas especiais para obter o óleo.

3. OS LIMITES

Nesse ponto, pode-se perceber que o milagre brasileiro da última década, com considerável redução da miséria e da pobreza e ampliação do poder de consumo da nova classe média (NERI, 2011) ou da nova classe trabalhadora (POCHMANN, 2014) teve um lastro exógeno fundamental na demanda chinesa por commodities e na conjuntural fraqueza econômica americana. Por um lado, a moeda brasileira sobrevalorizada gerou um importante efeito riqueza. Por outro, o super-ciclo das *commodities* possibilitou um excedente de receita que foi a fonte do aumento do investimento estatal (BNDES, Petrobras, Caixa, Banco do Brasil) e do gasto em diversas políticas públicas. Por um tempo, coincidente principalmente com o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), a fórmula gerou bons resultados, o que levou a um crescimento econômico de 7,6% em 2010. O êxito econômico interno, a expansão internacional das empresas nacionais, a estabilidade política com as altas taxas de aprovação do presidente e o carisma da liderança foram fatores que impulsionaram fortemente a projeção internacional do Brasil no período. Além de suas áreas de interesse direto, como América do Sul e África, a política externa brasileira buscou conformar novos espaços e arranjos multilaterais (BRICS, IBAS, G20, Cúpula América do Sul-Países Árabes) e chegou a incursionar pela zona mais quente da política internacional, o Oriente Médio, em busca de construir pontes para um acordo nuclear com o Irã, o que vinha sendo pressionado pelas maiores potencias do globo. Sob influência dessa euforia em torno do Brasil, o país elegeu o diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC), Roberto Azevedo, e da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), José Graziano, além de conquistar o direito de sede dos megaeventos da Copa do Mundo de futebol em 2014 e das Olimpíadas em 2016. Quando o presidente Lula

final2.indd 268 4/5/2016 10:04:24 PM

passou a faixa presidencial para sua sucessora, em 2011, a percepção doméstica predominante era que havia deixado o Brasil já como membro do clube dos grandes *players*. Tratava-se, na verdade, de um equívoco de avaliação do próprio poder, sobre-estimado. Esse equívoco não seria suficientemente claro até que uma conjuntura adversa testasse a estabilidade da economia e o poder efetivo do Estado brasileiro em sua projeção internacional.

A drástica redução da diplomacia presidencial a partir de 2011, contudo, demonstrava a fragilidade dessa construção, dado que em grande parte dependia do aumento contínuo da demanda chinesa e do carisma extraordinário representado pelo ex-presidente. A política externa do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff foi uma mistura de continuidade em baixo perfil do que havia sido construído no período anterior com algumas tentativas de gerar uma identidade própria do novo governo, como no caso das críticas a situação dos direitos humanos no Irã e a ênfase na relação com os BRICS.

Quanto a região de influência direta do Brasil, a América Latina, a agenda do primeiro mandato ainda apresentava alguma densidade, sobretudo devido aos efeitos da agenda do mandatário anterior e as pressões dos chefes de estado dos países vizinhos. Em 2011, foi lançada a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); em 2012, o Brasil condenou o "golpe legal" no Paraguai e advogou intensamente pela entrada da Venezuela no Mercosul; em 2014, na ocasião dos protestos opositores na Venezuela, o chanceler brasileiro participou da troika da Unasul que buscava criar pontes entre os lados em conflito (BARROS; RAMOS, 2013). No entanto, por razões internas e externas, a agenda foi paulatinamente deixando de ser propositiva para ser defensiva, com redução notável do papel do Brasil nos assuntos regionais. De fato, no início do segundo mandato, a crise econômica e política doméstica tem impactado de modo contundente a política externa para a região e a integração. Além da defesa da flexibilização das normas do Mercosul para poder levar a cabo um acordo de livre comércio com a União Europeia, ainda que sem Argentina e Venezuela, o Brasil desempenhou papel pouco relevante ou nulo em assuntos fundamentais da região, como a reaproximação Estados Unidos-Cuba, as negociações de paz entre o governo colombiano e o grupo guerrilheiro Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e os esforços para resolver os conflitos fronteiriços entre a Venezuela e seus vizinhos Colômbia e Guiana.

A reduzida agenda externa ajuda a promover a imagem negativa de efeito *fade-out*. De fato, após comentar com um diplomata que o Brasil estava "saindo" da América Latina, escutei como resposta que o Brasil estava, na verdade, "saindo do mundo". O contexto de ajuste não é razão suficiente para o desengajamento externo. Recursos mais escassos podem ser melhor alocados e fontes alternativas

final2.indd 269 4/5/2016 10:04:24 PM

podem ser buscadas. Apenas a profundidade da crise política pode explicar que o Estado brasileiro não tenha encontrado consenso suficiente em torno de uma agenda e liderança para continuar promovendo sua política externa.

4. ALGUMAS POSSIBILIDADES

Diante desse multifacetado e complexo cenário, faz-se premente buscar o lugar possível e o lugar desejável do Brasil na nova ordem internacional que se desenha. Por um lado, no curto prazo fica claro que o Brasil não apresenta mais as ferramentas que detinha no momento do super-ciclo das commodities para manter uma estratégia ousada de financiamento, via BNDES, da internacionalização das multinacionais brasileiras somada ao fortalecimento e ampliação das representações diplomáticas e ao estabelecimento de agências e instituições públicas no exterior para promover a cooperação bilateral com os países estratégicos. Percebe-se a tendência contrária do desengajamento e redução das atividades no exterior. Nesse contexto, a consequência imediata é a redução do papel de liderança regional e potência média a nível global que o país havia conjunturalmente alcançado. No entanto, o novo mapa da integração regional (BARROS; RAMOS, 2013) impõe freios e custos políticos ao desengajamento. A CELAC, a Unasul e o Mercosul são blocos aos quais o Brasil tem que responder constantemente, comparecer às suas múltiplas reuniões em distintos escalões, apresentar sua voz e seu voto. Torna-se premente, desse modo, elaborar uma nova estratégia regional adaptada ao contexto doméstico pelo qual passa o país sobretudo no âmbito econômico.

A Unasul pode seguir catalisando iniciativas relacionadas a infraestrutura de transporte, energia e comunicação conforme estabelecido em planos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) coordenados agora pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) e pelo Conselho Energético Sul-Americano. No entanto, o financiamento necessita ser repensado, dada a redução dos desembolsos sobretudo do BNDES. Desponta claramente a possibilidade de financiamento pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) dos BRICS cuja previsão de início das operações aponta já para o primeiro semestre de 2016. Seria importante articular os possíveis financiamentos do NDB na região com a agenda de projetos da IIRSA/Cosiplan. A Unasul poderia, por exemplo, criar um selo de projetos regionais prioritários voltados para o NDB. Desse modo, não somente a demanda por infraestrutura no Brasil poderia se ver beneficiada pelo NDB, mas também os projetos e serviços brasileiros nos países vizinhos.

O Brasil poderia, ainda, tentar desenhar uma política de barganha com as grandes potencias que passam a interessar-se de modo mais ativo pela América do Sul: os Estados Unidos e a China. Seria uma variação da equidistância pragmática

final2.indd 270 4/5/2016 10:04:24 PM

levada a cabo por Vargas frente aos Estados Unidos e a Alemanha no contexto da Segunda Guerra, transformada agora em equi-engajamento pragmático com as duas maiores economias do mundo. O objetivo seria canalizar os recursos financeiros, tecnológicos e de cooperação investidos por esses países para uma convergência possível com o projeto brasileiro de desenvolvimento e para sua política para a América do Sul. Na impossibilidade de contra-restar o reengajamento das potencias somente com recursos próprios, poderia ser tentado o freio de um com a cooperação tática com o outro, evitando desse modo a tendência de dependência dos capitais chineses com uma cooperação forte com os Estados Unidos principalmente no setor tecnológico. Para empreitada tão complexa, um novo projeto de política externa seria necessário, mantendo a política regional, mas com base na nova realidade que se apresenta, e simultaneamente abrindo-se às possibilidades dos demais espaços mundiais, com um cálculo realista dos recursos de poder disponíveis ao Estado brasileiro e constante avaliação e atualização. O aporte da universidade e de centros de pensamento (*think tanks*) seria bem-vindo, configurando um grande *brainstorm* nacional com *accountability* por parte dos tomadores de decisão. Nesse momento, o mais importante seria sinalizar para o mundo com o reengajamento brasileiro no espaço regional e mundial, apresentando propostas e alternativas, articulando *players* e demonstrando ter, novamente, uma agenda clara de política externa.

5. REFERÊNCIAS

BARROS, Pedro Silva; RAMOS, Felippe S. *O novo mapa da integração latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)*. RevIU, IMEA-UNILA, v. 1, n. 2, p. 7-20, 2013.

BURGES, Sean. *Without sticks or carrots*: Brazilian leadership in South America during the Cardoso era, 1992-2003. *Bulletin of Latin America Research*, v. 25, n. 1. p. 23-42, jan. 2006.

BURGES, Sean. *Auto-estima in Brazil*: the logic of Lula's South-South foreign policy. *International Journal*, v. 60, n. 4, 2005.

CASON, Jason; POWER, Timothy. *Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty*: explaining change in Brazilian Foreign Policy-Making from Cardoso to Lula. *International Political Science Review*, v.30, n.2, p. 117-140, mar 2009.

CORONIL, Fernando. *El Estado Mágico*: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela. Caracas: Alfa, 2013.

COUTO, Leandro Freitas. *O horizonte regional do Brasil*: integração e construção da América do Sul. Curitiba: Juruá, 2009.

NERI, Marcelo. *A nova classe media*: o lado brilhante da base da pirâmide. SP: Saraiva, 2011.

final2.indd 271 4/5/2016 10:04:25 PM

PINTO, Luiz. *A new age for China in Brazil and South America*. Georgetown Journal of International Affairs. September, 3rd 2015.

<http://journal.georgetown.edu/a-new-age-for-china-in-brazil-and-south-america/>.

POCHMANN, Marcio. *O mito da grande classe media*: capitalismo e estrutura social. SP: Boitempo, 2014.

RAMOS, Felippe S. *Sur o no Sur*: uma genealogia da política externa brasileira para a construção da América do Sul. Dissertação de Mestrado. Salvador: UFBA, 2012.

final2.indd 272 4/5/2016 10:04:25 PM

Capítulo XX

A política portuária no Brasil no recente contexto democrático: a quiçá de um consenso em prol do desenvolvimento

Henrique Campos de Oliveira[1]

SUMÁRIO: 1. Introdução — 2. Desenvolvimento e portos — 3. Os modelos de organização dos portos — 4. Breve panorama atual dos portos brasileiros — 5. Conclusão — 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Nesse capítulo, buscar-se-á articular a partir de revisão bibliográfica, a discussão sobre a política portuária brasileira no recente contexto democrático, até o último governo Lula (2006-2010), e suas implicações frente ao desenvolvimento regional. Para tanto, o texto trará uma breve discussão sobre: os paradigmas de concepção de portos e o desenvolvimento regional; os modelos de regulamentação de concepção de portos possíveis; e um breve panorama sobre o atual sistema portuário brasileiro. Por fim traremos as principais reflexões provenientes desse exercício.

O retorno do Brasil à democracia, na década de 1980, foi marcada pelo debate sobre a descaracterização do Estado provedor do bem-estar social frente à retração econômica, simbolizada com a crise fiscal na década de 80 e 90, além de reivindicações constantes em torno da garantia de direitos sociais (MURILO DE CARVALHO, 2012, p. 225-226). Ao mesmo tempo, o poder público, no âmbito econômico, deparava-se com as diretrizes em prol de uma integração física internacional sob o seguinte dilema: fornecer infraestrutura, incentivos e reduções de barreiras comerciais para a instalação de plantas produtivas de empresas transnacionais no seu território, bem como prover às empresas nacionais condições para se manterem competitivas nesse cenário de maior acirramento em busca dos mercados (OLIVEIRA; SOUZA; SOUZA; METTING, 2013).

1 Mestre e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação e Ciências Sociais (PPGCS) da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Também é pesquisador do Centro de Pesquisa e Estudo em Humanidades (CRH) e professor dos cursos Tecnológico em Logística e Bacharelado em Economia da Universidade Salvador (Unifacs).

final2.indd 273 4/5/2016 10:04:25 PM

Até o final da década de 70, as atividades portuárias eram consideradas estruturas dispendiosas, portanto de responsabilidade dos Estados. Com os adventos tecnológicos, essa relação é invertida, passou, sob o preceito da logística, a ser encarada como um serviço com possibilidade de obtenção de lucro e essencial na cadeia produtiva internacional ao permitir uma maior integração entre mercados (COCCO; SILVA, 1999). Ademais, o papel do Estado, como provedor e gestor dos portos, essencial, anteriormente, passa a ser contestado devido à necessidade do uso eficiente dos recursos e de se exigir um serviço especifico prestado por empresas especializadas (SLACK; STARR, 1999; MONIÉ;VIDAL, 2006).

Com esse desfecho, de acordo com Goularti (2007), no Governo Collor, em 1990, o Ministério dos Transportes foi reduzido a uma secretaria no Ministério de Infraestrutua e foi extinta a Portobrás. Como forma de remediar o caos instaurado no Sistema Portuário Nacional vigente até então, no Governo Itamar, foi promulgada a lei de Modernização dos Portos (8.630/93), a qual permitiu ao Governo Federal conceder às Unidades Federativas e Municípios o monopólio sobre a construção e administração dos portos, que, por sua vez, poderiam conceder a exploração de terminais às empresas privadas. Com essa lei, além de permitir a descentralização com a ampliação da participação de poderes locais, relações trabalhistas foram reestruturadas.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi instituída a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), a qual passou a concentrar os poderes de decisão sobre as políticas de portos nacionais, de regulação e controle dos serviços prestados nesse segmento. No Governo Lula, cabe destaque às decisões significativas no âmbito regulatório institucional como o decreto lei de n° 6.620 de 2008. Com esse decreto, o Governo, os Estados e os Municípios podem conceder à esfera privada a construção e exploração de Portos Organizados. Destaca-se, também, nesse governo, a criação da Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Portos (SEP), que retirou, em termos práticos, atribuições dadas à ANTAQ (GOULARTI, 2007; GOLDBERG, 2009).

Como essas transformações institucionais afetaram a política nacional portuária? Quais são as contribuições desse processo de construção da política de regulamentação de portos para com o desenvolvimento econômico do país?

De acordo com a revisão bibliográfica realizada nesse capítulo, pode-se deduzir que essas mudanças institucionais não foram suficientes para romper com logística de conceber portos para atender prioritariamente os corredores de exportação de produtos primários. Todavia, esse processo foi dado com transformações institucionais que permitiram uma maior participação de interesses, mas, de toda sorte, não foi suficiente para alterar a compreensão de portos vinculada a

final2.indd 274 4/5/2016 10:04:25 PM

uma lógica prioritariamente industrial e seletiva. Essa falta de ruptura com os interesses tradicionais, combinada com uma falta de consenso na hierarquização e num modelo de organização portuária gerou uma política desarticula que interfere na capacidade dos agentes econômicos, sobretudos os de médio e pequeno porte, desempenharem suas atividades com maior competitividade, além de não conceber os portos como uma fonte de divisas para o poder público local conduzir políticas adjacentes às áreas sociais.

2. DESENVOLVIMENTO E PORTOS

Segundo Oliveira, Souza, Souza e Mettign (2013): Furtado (2000) e Pedrão (2009) entendem que as políticas públicas de transporte seriam refração da interação do espaço territorial de uma região com o Comércio Internacional resultante da reprodução do modo de produção capitalista. A partir desse entendimento, considera-se que os vínculos estabelecidos no Comércio Internacional entre regiões e entre atores políticos são historicamente sustentados pelo alto grau de modernização, alcançado por países desenvolvidos tecnologicamente e hegemônicos no centro da Geopolítica Internacional. Logo, as políticas públicas desenhadas nas regiões periféricas estariam suscetíveis ao desequilíbrio gerado por essas condições históricas.

No caso da América Latina, Furtado (2000, p. 97-100) identifica três tipos de infraestruturas de transporte, correspondentes às atividades produtivas primário-exportadoras, presentes no continente até meados do século XX: minério, produtos agrícolas tropicais e subtropicais. A primeira atividade exige infraestrutura específica para o seu transporte, no qual não abria possibilidade para ser utilizada por demais atividades produtivas. Seria assim, composto por ferrovias e portos, voltados, unicamente para o minério tal, como é no Chile, Bolívia e Peru. Já a atividade ligada à exportação de produtos agrícolas tropicais seria uma matriz de transporte limitada ao litoral concentrada no escoamento, via portos, sem uma integração ampla e diversificada. Países como Brasil[2], Equador, Colômbia e Venezuela seriam exemplos. A terceira tipologia corresponderia à exportação de produtos agrícolas de climas temperados, tais como o trigo, na qual a infraestrutura de transporte seria mais completa, densa e difundida com maior capacidade de integração e provida de tecnologia mais sofisticada. A Argentina, o Uruguai e o Sul do Brasil poderiam ser enquadrados nessa caracterização.

Frente a essa concepção da inter-relação entre o modo de produção e a infraestrutura de transporte presente na escola cepalina, há trabalhos como o de Gary Fromm (1968), que predicam importância ao transporte como indutor por si só, das atividades econômicas, e não como refração ao modo produtivo capitalista.

2 Nesse ponto seria mais a parte costeira do Nordeste do país.

final2.indd 275 4/5/2016 10:04:25 PM

Segundo Slack e Starr (1999, p. 196), ao longo desse período, essa observação pode ser também destacada, especificamente, em relação ao transporte marítimo, nos trabalhos de Ullman (1943), Morgan (1948), Patton (1958) e Weigand (1956).

Esta segunda concepção obteve influência em políticas fomentadas pelo Banco Mundial e difundidas por autores com influência no governo central brasileiro como Mello (1984) e Barat (1979), ao longo do Governo Militar. Independente da escola teórica, a instalação de portos como peça fundamental para desenrolar as relações comerciais entre países é consenso, como podemos observar na definição sucinta de Sousa (1997, p. 64): os portos constituem um elo fundamental da cadeia de produção-transporte-distribuição.

Com base nas mudanças tecnológicas e organizacionais ao longo do século XX, Cocco e Silva (1999) levantaram algumas diferenças frente aos dois paradigmas de concepção de portos: um, na era industrial e o outro, na era pós-industrial. Estes seriam correspondentes aos paradigmas tecnológicos do modo de produção capitalista. Antes desses dois paradigmas, os portos não teriam uma ingerência tão presente dos governos e da atividade industrial. Eram organizados e concebidos com base em condições naturais, como baías, e articulados diretamente com a sociedade local que compunha a cidade portuária. A história das cidades se confundia com a dos portos.

O primeiro paradigma, que se refere à era industrial, remete ao período pós-guerra, sob o pano de fundo do pleno emprego, no cume de conquistas sociais, concedidas pela Social Democracia Europeia e pelo Fordismo estadunidense, frente à bipolarização política com a União Soviética (HIRST, 1998; COCCO e SILA, 1999). Nessa conjuntura, os Estados do bloco capitalista alocaram grandes investimentos em construções, assim como, sobrepuseram-se à administração dos portos, aos poderes locais com modelos institucionais, centralizados no Governo Federal. A exploração era monopólio dos Estados, a iniciativa privada era limitada às operações específicas de movimentação de carga. Os portos não apresentavam flexibilidade, quanto aos tipos de cargas operacionalizadas, o que remetia ao modelo Fordista de produção setorizado das indústrias. Esse modelo industrial levou à fragmentação de canais de gestão pública em conjunto com as cidades. Os portos eram destinados a atender centros industriais específicos (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Os investimentos no porto passam a ser vistos como uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento local (SLACK; STARR, 1999, p. 198).

No Brasil, esse paradigma pode ser em parte, evidenciado com a criação do Holding Portobrás (Empresa de Portos Brasil S.A.) [3] e do GEIPOT (Grupo Executivo

3 Empresa de capital misto criada pelo governo militar em 1974 com a intenção de melhorar a integração do sistema portuário nacional com mais flexibilidade que administrava as Companhias das Docas estaduais (GOULARTI FILHO; 2007).

final2.indd 276 4/5/2016 10:04:25 PM

para a Integração das Políticas de Transporte) [4]. A partir da década de 60, ocorre um processo de modernização dos portos sob a batuta do Governo Federal, formado por um corpo burocrático tecnicamente qualificado. A prioridade nos investimentos foi dada de acordo com os corredores de exportação: os portos eram específicos para cada tipo de atividade econômica. No sudeste, concentraram-se inversões em infraestrutura portuária, voltada para a indústria siderúrgica, metalúrgica, petroquímica e química. O intuito foi romper com o modelo primário-exportador vigente até então. Esta visão concebida sob o projeto do "desenvolvimentismo nacional" foi fundada na importância do transporte como indutor de modernização por si só (GOULARTI, 2007; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). O resultado foram portos sem uma relação orgânica com a comunidade local como descreve Monié e Vidal (2006, p. 980): o porto foi transformado em mero substrato físico que possibilitava um conjunto de operações industriais, de transporte e de distribuição. Este processo modernizante ficou circunscrito às atividades produtivas industriais locais, principalmente, na região sudeste do País. As políticas sociais ficaram à margem dessas intervenções (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999).

De uma forma geral, a era Pós-industrial se inicia na década de 1980, liderada pelos principais portos da Europa, América do Norte e Ásia (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; SLACK; STARR, 1999). Esse tema, acerca das forças exercidas no delineamento dos modelos de concepção de portos, clarifica-se ao prestarmos atenção para o que Thompson e Hirst (1998) apontam sobre o resultado da liberalização e a integração financeira que, atreladas à redução de barreiras comerciais no cenário internacional, como facilitadora para a aquisição e a fusão de empresas, confere um caráter oligopolista às estruturas de mercado, experimentado, com maior intensidade, a partir da década de 80.

Sem embargo, a maior participação no comércio internacional de Países asiáticos e do Leste Europeu, principalmente da Rússia, da Índia e da China, influenciam o aumento dos preços de *commodities* e a intensificação da produtividade dos bens manufaturados, ao mesmo tempo em que promove maior acirramento na competitividade. Os governos dão suporte às empresas que, para obter maior êxito e para ampliar o seu espaço, frente ao mercado internacional, reduzem custos em setores, como o da logística do transporte (DRUVOT; MAGALHÃES, 2006). Assim, as políticas públicas de infraestrutura de transporte são desenvolvidas por Estados que dependem justamente das relações comerciais, políticas e da autossuficiência infraestrutural para o melhor desempenho da atividade econômica.

4 Foi criado em 1965, com apoio técnico da Organização das Nações Unidas no Governo Militar, tinha como pretensão pensar as políticas de transporte de forma integrada, no qual se destacou o estudo dos Corredores de Exportação com o objetivo de facilitar, assegurar e aumentar o fluxo de mercadorias exportáveis na agricultura, mineração e siderurgia (GOULARTI FILHO; 2007, p. 477).

final2.indd 277 4/5/2016 10:04:25 PM

Essa condição intensifica as posições assimétricas de negociação entre governos regionais e empresas transnacionais (FURTADO, 2000). A competição entre os atores internacionais, como Empresas Transnacionais e Governos, frente ao Comércio Internacional, no âmbito do transporte marítimo, passa a ser travada em basicamente duas dimensões: tecnológica e geopolítica.

Ainda nos anos 80, difunde-se o uso do *container*. Antes, as cargas eram transportadas em embalagens próprias e individualizadas, o que demandava o trabalho manual e mecânico para compartimentos reduzidos de carga, tais como caixas, túneis e sacos. Com o *container*, foi possível consolidar essas cargas em uma unidade a qual permite a transposição ágil a baixo custo e totalmente mecanizada, operada somente por operadores de empilhadeiras e guindastes específicos. Sem desconsiderar a ampliação da capacidade de carga dos navios específicos para *containe*r bem como a ampliação da capacidade de operação dos portos (SLACK; STARR, 1999, p. 199; MONIÉ; VIDAL, 2006).

A produtividade dos portos que adotaram essa tecnologia aumentou indiscriminadamente, com ganhos em custo e segurança. Possibilitou a intermodalidade com mais agilidade, ou seja, a mudança da carga de um modal de transporte para o outro, de forma unitizada. Um vagão e um caminhão podem ser carregados de uma única só vez, por meio de um *container*. Essa inovação tecnológica, além das telecomunicações, permitiu atender e possibilitar, ao mesmo tempo, a demanda crescente do comércio internacional (SLACK; STARR, 1999, p. 199; MONIÉ; VIDAL, 2006). Nesse ínterim, o conceito de logística, termo utilizado nas forças armadas, é incorporado ao âmbito empresarial (BRAGA, 2008, p. 69-72). É a guerra do comércio internacional.

A geopolítica, também, não ficou circunscrita à questão bélica, como fora na Guerra Fria. Passa para além da conquista de territórios físicos, para a conquista de mercados. Os portos desempenham nessa dinâmica, como já foi colocado, papel fundamental. Cada porto possui uma área de influência, *hinterlândia,* e estes passam a competir geopoliticamente por essas áreas. Quanto mais carga, menor é o custo de escala e maior será sua capacidade de ampliação e arrecadação de divisas. A atividade portuária sob a concepção da logística, antes relegada ao segundo plano às despesas do estado, passa a ser uma prestação de serviço sofisticada e altamente lucrativa (MONIÉ; VIDAL, 2006).

A partir dessa dimensão, abre-se a perspectiva para dois modelos divergentes: a) O *hub port,* o qual estaria em conformidade com a política neoliberal articulada às grandes empresas transnacionais e aos grandes armadores; b) e o segundo tipo, portos regionais, mais integrados à cidade e articulado ao seu desenvolvimento endógeno (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999).

final2.indd 278 4/5/2016 10:04:25 PM

O *hub port*, segundo os autores, desterritorializado da cidade, seria um centro logístico intermodal concentrador de cargas. Esse modelo estaria desatrelado da atividade econômica, da região na qual se instala, funcionando como uma Empresa Transnacional de serviços logísticos, pois o porto é operado por empresas de navegação, as quais estão imiscuídas em estrutura de mercado oligopolista (MONIÉ; VIDAL, 2006). De acordo com Lacerda (2004), os portos concentradores de carga (*hub ports*) se encaixam nessa estrutura de mercado, ao serem operados, muitas vezes, por empresas de navegação que vêm passando por uma série de fusões e verticalização das suas atuações. Para o provimento desse modelo é necessário uma desestatização da sua exploração e construção com um modelo de gestão e administração, inversamente proporcional ao da era industrial. Nesse modelo se persegue a eficiência da logística para atender ao fluxo do comércio internacional com o menor custo possível. Segundo Monié e Vidal (2006, p. 984) esse modelo é extremamente popular nas instâncias que formulam políticas públicas no setor portuário.

O segundo modelo traz divergência ao *hub,* ao propor a integração do porto com as indústrias locais, incentiva o desenvolvimento local e regional, ao buscar restabelecer uma relação mais orgânica com a cidade, no qual está inserido. Além de atender ao fluxo de comércio em paralelo, agregar-se-ia e ampliar-se-ia o setor de serviço à atividade produtiva material. Assim, para Cocco e Silva (1999, p.21) e Monié e Vidal (2006, p. 985), esta última opção seria a mais adequada para o planejamento das infraestruturas portuárias, diretamente associadas às políticas de desenvolvimento local, municipal e/ou estadual.

Já Slack e Starr (1999), dentro da concepção mais operacional, destacam que os portos têm limitações como vetor de "desenvolvimento regional". Investimentos vultosos realizados para aparelhá-los e ampliar a suas capacidades não seriam garantia de desenvolvimento, contudo, a questão não seria a escala da capacidade operacional do porto e sim, a sua qualidade na prestação de serviços para a região local. A ideia seria concentrar-se na construção de um hub e construir portos menores que alimentariam este porto maior e preservariam a eficiência e a flexibilidade operacional, provenientes do paradigma pós-industrial nos serviços ofertados localmente.

A existência de um porto com uma *hinterlândia* de grande porte e qualitativamente rica, com a movimentação de produtos com alto valor agregado, implica na ampliação de recursos adquiridos. No entanto, conforme o porto é organizado, esses recursos podem ser destinados à região, ao qual ele é inserido ou não, a depender da sua relação com o local. O porto pode ser público, privado, dos governos municipal ou federal, etc. Portanto, consta nas políticas públicas de porto a disputa pelo delineamento de como e qual *hinterlândia* esse porto pode possuir.

final2.indd 279 4/5/2016 10:04:25 PM

3. OS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DOS PORTOS

Como discutido acima, os paradigmas de construção de portos são permeados por interesses divergentes. O *hub port* tem maior eficiência com um modelo de organização que promove maior participação do setor privado, em contrapartida o porto mais articulado com o desenvolvimento regional necessita de uma maior participação pública (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Os modelos de organização apresentaram modificações ao longo dos anos e foram se adequando aos paradigmas de portos. Acerca da participação do setor privado nos portos, a literatura destaca basicamente quatro modelos dados em escala progressiva de privatização: *service port, tool port, land lord port, full privatized port*.

Antes de detalhar cada modelo, é importante entender que um porto é basicamente constituído pela infraestrutura e superestrutura. A infraestrutura é composta pelas obras relacionadas com o acesso ao porto: a) as vias de comunicação terrestre e aérea que o ligam a sua área de influência; b) obras para atracação das embarcações (píer, dolfin, etc.); c) as vias de acesso marítimo que o ligam ao exterior (canal de evolução, quebra-mar, etc.). A superestrutura condiz às instalações que permitem o bom funcionamento da operação portuária, como *portainers*, gruas, esteiras etc. Os portos, atualmente, podem atender a diversos tipos de navios, a depender da sua carga que pode ser graneis sólidos e líquidos, containeres e veículos. A operação portuária é precisamente a atividade de carga e descarga de mercadoria realizada pela estiva, a qual também se modifica de acordo com o navio e o tipo de carga. A administração portuária é composta pelas atividades de gestão e fiscalização do porto organizado e sua interlocução com a sociedade.

Com base no que foi discorrido até então e de acordo com Goldberg (2009, p. 82) e Oliveira (2000), pode-se identificar, frente aos modelos de organização portuária, os seguintes grupos de influência: os operadores portuários, o poder público, os trabalhadores, e os usuários. Estes últimos são compostos por quem utiliza os serviços do porto, como exportadores e importadores, e pelas empresas de navegação. Mas, de acordo com o tipo da organização, tem-se também: o operador, a empresa de navegação e o usuário, os quais podem concentrar as funções supracitadas, como é o caso de empresas de petróleo. Assim, como há também a possibilidade de o operador e a empresa de navegação se verticalizar, tendência das empresas de navegação que convergem com o modelo *hub port*. A outra possibilidade consiste na fusão de papéis entre o usuário (importador/exportador) e o operador, caso da empresa automobilística Ford na Bahia. Pode-se, também, cogitar na capacidade da empreiteira construtora do porto ser a responsável pela exploração, como no caso da recém-inaugurada empresa de exploração de infraestrutura de transporte, a OdebrechtTransport, dentre outras empresas desse tipo.

final2.indd 280 4/5/2016 10:04:25 PM

Retomando aos modelos de organização portuária sobre o prisma do seu paradigma de concepção, de interesses e atores beneficiados, tem-se em um extremo o *service port,* com participação nula da iniciativa privada. Todas as atividades e instalações são de responsabilidade do poder público. Logo, esse modelo não beneficia os operadores portuários, os quais ficam impedidos de atuar, assim como interrompe a estratégia das empresas de navegação e dos usuários em verticalizar as suas atuações. Quanto aos trabalhadores, tendem a ser beneficiados por terem relações de trabalhos estabelecidas com maior regulamentação e garantias. O poder público, por um lado, fica susceptível a maiores gastos, porém, tem maior controle sobre a operação dos portos. Esse modelo condiz com o paradigma da era industrial de concepção de portos e vem sendo pouco empregado na atualidade.

O *tool port* é o segundo modelo no grau de privatização de porto. Diferencia-se do anterior, somente na questão relacionada à operação portuária. O provimento da infraestrutura, da superestrutura e da administração portuária é realizado pelo poder público. Sendo assim, as empresa de navegação e usuários podem verticalizar as suas ações por meio de concessões ou autorizações em condição exclusiva ou não, da operação portuária. O poder público, também, pode conceder área destinada à operação portuária para outras empresas.

Como estágio seguinte, tem-se o *LandLord Port*, no qual a infraestrutura, a superestrutura e a operação portuária são de responsabilidade da iniciativa privada. Essa modalidade pode ainda, conter maior nível de privatização se for do tipo *Private LandLord Port* que também tem como responsabilidade a administração do porto. Esse modelo é interessante para a concepção dos *hub ports* privatizados. As empresas de navegação e os usuários, com esse modelo, podem verticalizar consideravelmente a sua atuação e obter eficiência econômica devido à economia de escala. No entanto, aponta para a redução do poder de negociação dos trabalhadores do porto, assim como de terceiros usuários no valor das tarifas. O poder de fiscalização e de controle do poder público sãos reduzidos.

O *Fully Privatized Port,* como extremo em relação ao *service port,* é completamente privado. Além de possuir o alto grau de concentração de funções, em um único grupo de influência, tem como característica, a possibilidade de ter a propriedade da terra e dos ativos, ou seja, das instalações e equipamentos. No modelo anteriormente citado, a propriedade da terra é outorgada por concessão, pelo Estado, em um prazo médio de 35 anos, assim como os investimentos na superestrutura são revertidos para o Estado. Tanto nesse modelo, como no anterior, há uma maior autonomia do setor privado na formulação dos projetos de construção.

final2.indd 281 4/5/2016 10:04:25 PM

Quadro 2 — Resumo dos modelos de organização portuária e desdobramentos políticos

	MODELOS				
ATRIBUIÇÕES	***Service Port***	***Tool Port***	***Landlord Port***	***Private Landlord***	***Fully Privatized***
Infra.	Pública	Pública	Pública	Privada	Privada
Super.	Pública	Pública	Privada	Privada	Privada
Op. Port.	Pública	Privada	Privada	Privada	Privada
Adm. Port.	Pública	Pública	Pública	Privada	Privada
Prop. Ativos	Pública	Pública	Pública	Pública	Privada
PARTICIPANTES FAVORECIDOS	Poder Púb. Trabalhadores	Poder Púb. Operadores Port.	Poder Público Operadores Port. Usuários	Op. Port. Usuários	Op. Port. Usuários
INTERESSES	Influência pol. Dir. trabalhistas	Influência pol. Verticalização	Verticalização	Verticaliz. Autonomia	Verticaliz. Autonomia
GRAU DE PRIV.	0	1	2	3	4

Fontes: Oliveira (2000); Goldberg (2009).

No caso brasileiro, até a promulgação da lei 8.630 de 1993, conhecida como lei de Modernização dos Portos, só era possível um modelo mais próximo ao *Service Port*. A partir dessa lei, ampliou-se a possibilidade para o *Land Lord Port*. No entanto, em paralelo, desde o Governo Militar, era possível o Terminal de Uso Privativo (TUP), algo próximo ao *Private Landlor*, mas com a limitação de só poder movimentar 30% de cargas de terceiros, sem o caráter regular. Esse modelo é bastante difundido no país e corresponde à movimentação das grandes empresas da indústria química (Petrobrás), mineral (CVRD) e de celulose (Aracruz e Veracel) (PORTO, 2009). Com o decreto 6.630/ 2008, todos os tipos de organização, presentes na tabela acima, passaram a ser possíveis no modelo.

Para entender como o poder público pode influenciar na concepção de portos, Goldberg (2009) identifica dois níveis de atuação. O primeiro nível corresponde ao do governo no delineamento de políticas públicas e regras para o setor de forma geral: definem-se planos de outorgas e construção de portos; identificam-se os modelos possíveis de organização dos portos e de contratos de adjudicação; traça os procedimentos pertinentes à preservação ambiental. Conforme o país, esse nível de atuação do governo pode ser assumido de forma descentralizada pelos Estados e até municípios. O outro nível de atuação do poder público se dá localmente. Remete-se às atividades ligadas, mais restritamente, à Autoridade

final2.indd 282 4/5/2016 10:04:26 PM

e Administração Portuária[5], que podem ser Federal, Estadual e Municipal. Assim como há a possibilidade da criação de conselhos formados por entes da sociedade como um todo, que atuam como Autoridade Portuária.

A Lei de Modernização dos Portos também apresentou significativa relevância nesse aspecto. As atribuições em relação aos níveis, tanto macro, quanto micro, destacados por Goldeberg (2009), passaram também a ser responsabilidade dos estados e municípios. A Autoridade portuária continua e é realizada pelo poder público, mas agora, pode ser composta por entes estaduais e municipais, diferentemente, de antes do decreto 6.630/08, quando só poderia ser o Governo Central. Foi também criado o Conselho de Administração Portuária (CAP) para atuar junto à administração portuária e autoridade portuária, além de evitar concentração de poder em um único ente.

Segundo Goldberg (2009), a maior possibilidade de descentralização favorece os investidores privados. Estes podem ter mais autonomia, principalmente no nível local de atuação do poder público, pois remeteriam às instâncias de governo, mais próximas aos problemas locais e acessíveis, diferentemente de um órgão central federal que encontra maior dificuldade de percepção das nuanças regionais. Por outro lado, o excesso de descentralização pode significar maior exercício de poder econômico da iniciativa privada, frente aos Estados e Municípios, bem como a própria falta de preparo no corpo burocrático desses entes governamentais. Como destaca Marques (2000, 2001) pode haver maior influência do jogo político em órgão pouco insulado, resultante desse corpo burocrático, carente de capacidade técnica.

No entanto, para conter o excesso de autonomia e poder econômico do setor privado na Administração e autoridade Portuária, há o papel desempenhado pelas agências. As agências podem cumprir tanto papéis no nível geral como no local. O grau de eficiência e insulamento dessas agências frente aos governos e à iniciativa privada podem ser analisadas com base em De Paula e Avelar (2008) sobre as experiências regulatórias da ANTT e ANTAQ. Neste estudo, foram considerados: a concepção original e ausência da coordenação; herança do corpo burocrático; influência política; orçamento; desempenho das empresas reguladas. Em relação à ANTAQ, o estudo aponta para problemas na coordenação de políticas de transporte. A ideia inicial era a da criação de uma única agência para os transportes como

5 Autoridade Portuária não se confunde com Administração Portuária. O primeiro é responsável pela fiscalização e regulamentação das atividades desempenhadas no porto em conjunto com órgãos anuentes às questões de segurança nacional, sanitária e fiscal etc. A administração Portuária é regulada e fiscalizada pela Autoridade Portuária e responsável pela organização das atividades atreladas aos serviços portuários, assim também como pode compor a Autoridade Portuária.

final2.indd 283 4/5/2016 10:04:26 PM

um todo. A independência política foi prejudicada por permitir o diretor ser indicado e não, de carreira. O Orçamento, no período estudado, apresentou declínio frente às demais agências. Por fim, as agências de transporte no Brasil apresentam acentuada influência política em contraste com a necessidade do insulamento técnico para a formulação de políticas públicas, em longo prazo, como são características das políticas de infraestrutura de transporte.

Para Goldberg (2009), a ingerência política sobre a agência foi ampliada, a partir do decreto 6.630/2008, ao atrelá-la à Secretaria Extraordinária da Presidência da República de Portos (SEP). Assim, a agência teve seu poder de atuação no nível macro, reduzido com a aprovação da autorização para a construção de novos portos públicos. Além de que, o Secretário da SEP passou a ter status de Ministro.

Observa-se que a ANTAQ fica submissa ao aval da SEP. Bem como, destaca-se a proeminência da participação do IBAMA ao longo de todo o processo. São exigidas três licenças: a Licença Prévia, na qual são realizados o EIA e o RIMA, que define as medidas de mitigação e compensação; a seguinte é a licença de Instalação, na qual se observa se a construção está sendo seguida de acordo com o que foi proposto na LP; por fim, há a licença de Operação, que corresponde à adequação presente na LP e na LI para o TUP passar a funcionar. Segundo Goldberg (2009, p. 93), a primeira licença é a principal e a mais demorada para se obter.

O processo de concessão de novos portos organizados permite as partes interessadas ser privadas ou públicas, como U.F.s e municípios. Além do IBAMA, da ANTAQ, da SEP, há a participação do TCU, na fiscalização do edital e demais documentos pertinentes ao processo. À participação da ANTAQ, compete a avaliação e a aprovação do projeto e da licitação, bem como, na autorização dos estudos de viabilidade. No processo licitatório dos portos públicos, a agência é responsável pela elaboração do edital e do contrato, bem como, por sua realização e fiscalização. A SEP dá o aval às ações da ANTAQ e fica responsável pela declaração de utilidade pública para desapropriação, após a realização dos estudos e projetos, assim como, da LP. Em relação aos TUPs, é necessária somente a autorização, emitida pela ANTAQ (GOLDBERG, 2009, P. 115-117).

Essas modificações institucionais brasileiras teriam surgido como resposta ao novo paradigma de concepção dos portos. No entanto, o consenso é de que essas modificações não apresentam capacidade de solucionar o paradoxo no qual o Brasil está imerso, frente à questão portuária. Segundo Cocco e Silva (1999), por meio do discurso do "custo Brasil", advoga-se a eficiência do setor privado, frente ao público, principalmente, no âmbito portuário, mas, ao mesmo tempo, é do setor público que se requisitam os investimentos volumosos para proceder à modernização dos portos brasileiros. Desse modo, não haveria uma participação efetiva da iniciativa privada com recursos financeiros. Para Porto (1999), esse

final2.indd 284 4/5/2016 10:04:26 PM

conflito não seria particular ao Brasil, estendendo-se aos outros países, inclusive, países europeus, como Inglaterra.

A lei 8.630/93 nada teria a acrescentar nesse intuito. O único consenso em torno desse novo arranjo institucional é o descontentamento. Em extremos opostos, existem acadêmicos que criticam, veementemente, o novo arcabouço institucional, por não promover a competitividade intra e entre portos, a qual elevaria a qualidade do serviço, e, na outra ponta, estão aqueles, que veem na lei, uma submissão exacerbada ao neoliberalismo.

Goldberg (2009) se apresenta concentrado na busca pela eficiência logística, chefiada pelo setor privado, na modernização dos portos, no qual, para ele, esse arranjo institucional não apresenta segurança significante para os investidores, devido à falta de clareza no processo de concessão e na relação com os trabalhadores. Do outro lado, está Oliveira (2000), que nega a existência do novo paradigma de concepção de porto, no qual a lei estaria totalmente atrelada aos desejos da iniciativa privada, que tirou os direitos dos trabalhadores portuários. Como meio termo, pode-se apontar para Porto (1999) e Monié e Vidal (2006). Estes também tercem críticas ao arcabouço institucional atual, ao compreenderem que não promove uma composição política mais estreita na relação entre a autoridade e administração portuária com a realidade local. Fica a discussão prioritariamente pautada na eficiência produtiva dos portos em nível macro. Não há articulação com as atividades econômicas, questões sócias e o manejo ambiental local.

Porto (1999), assim com Goldberg (2009), propõe o modelo *Land Lord Port* como a melhor solução a ser adotada para solucionar esse impasse entre o público e o privado. O macro e o micro, para Monié e Vidal (2006), o CAP, na prática, não resolvem os impasses, no entanto, estes autores expõem o exemplo de Itajaí, porto público municipal, como um porto brasileiro que caminha para uma proposta mais equilibrada na relação entre o Comércio Internacional e a dimensão local.

3. BREVE PANORAMA ATUAL DOS PORTOS BRASILEIROS

Conforme pode ser observado nos anexos V e VI, o porto de Santos é o principal porto do país. É o único porto considerado nacional, segundo pesquisa do IPEA (2009). A sua área de influência alcança dezesseis estados, como pode ser observado. A movimentação de cargas nesse porto abrange todos os setores da economia brasileira. Em seguida, há o porto de Paranaguá, mais específico na movimentação de granéis sólidos, como grãos e carnes, ambos os produtos destinados à exportação. Também é considerado de grande porte, devido ao volume financeiro e de carga movimentado. Mas além de veículos automotores importados, não há uma diversidade na sua movimentação, e o valor agregado da mercadoria ali movimentada é considerado médio. A sua área de influência*, hinterlândia*, compreende todo

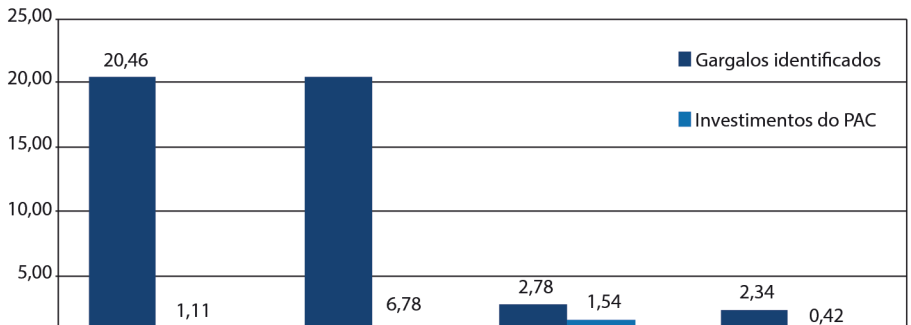
final2.indd 285 4/5/2016 10:04:26 PM

o Sul, parte considerável do Sudeste, com exceção do RJ e ES, e no Centro-Oeste só não atende ao estado de Tocantins. No Norte, a *hinterlând*ia do Paranaguá abrange Acre e Rondônia. Por fim, dentre os três principais, está o porto do Rio de Janeiro que, distintamente de Paranaguá, movimenta cargas de alto valor agregado, proveniente prioritariamente do Sudeste, principalmente MG. No entanto, o seu volume total movimentado e a sua área de influência são menores que os portos anteriores. O porto de Itajaí, apontado como exemplo de porto bem articulado com o poder local por Monié e Vidal (2009), segue de perto, o porto do RJ, que perde somente no quesito participação no comércio exterior.

De acordo com diagnóstico realizado pelo IPEA (2010), os portos brasileiros apresentam sérios gargalos e dificuldades para atender à demanda crescente do comércio internacional. São os pontos principais de reclamação dos usuários: os custos inerentes à movimentação de carga, tanto no pátio do porto, quanto no transbordo do navio para o porto; a demora no processo burocrático de liberação de carga na importação e na exportação; as greves dos funcionários públicos da Receita Federal, dentre outros. Frente a esse congestionamento e inoperância, há empresas que optam em escoar seus produtos para o Cone Sul, por meio do modal rodoviário (IPEA, 2010, p. 12 e 12).

Segundo a percepção dos usuários da comunidade profissional, acadêmica do setor portuário, a construção, a ampliação e a modernização de portos seriam pontos prioritários, conforme se apresenta no gráfico abaixo, para resolver os principais problemas apontados (IPEA, 2010, p. 21). Observa-se que, proporcionalmente, os investimentos do PAC são comparativamente, em termos relativos, os menores para essa primeira demanda apontada.

Gráfico 1 — Gargalos e demandas identificados (2008) versus investimentos do PAC (2007-2011)



Fonte: Extraído do IPEA (2010, p. 31).

final2.indd 286 4/5/2016 10:04:28 PM

Em seguida, a demanda por melhoria, ampliação e construção de vias para o acesso terrestre, como rodovias duplicadas e ferrovias, está dentre as mais destacadas pelos entrevistados na pesquisa. Em termos absolutos é a que tem mais recursos destinados, relativamente o PAC atenderia aproximadamente a 40% do valor identificado como necessário para sanar esse problema. Em terceiro, está demanda por dragagens e os derrocamentos que, proporcionalmente, são as medidas mais atendidas, de acordo com os investimentos federais. Essa atenção do Governo Federal a essa demanda faz sentido se considerar o caráter emergencial e contingencial desta ação, ao permitir a atracação de navios de grande porte com as dragagens realizadas. Por fim, há outras obras de infraestrutura, como saneamento, segurança e urbanização das zonas portuárias, apontadas pelas comunidades, como menos prioritárias. Depois da primeira demanda aqui, já descrita, os investimentos nesse tipo de obra são os que apresentam menor correspondência com os recursos oriundos do PAC, em termos relativos e absolutos, 2,34 bi para 0,46 bi, ou seja, quase 20%.

Monié e Vidal (2006, p 984) identificam além do *hub port* e do porto mais localmente orgânico, outro tipo de tendência a ser realizado a partir desse novo paradigma, exemplificado pelo porto de Santos e Rio de Janeiro. Seriam portos de grande capacidade, mas sem a significância necessária para serem considerados *Hub Port*. Embora busquem flexibilidade convergente ao *hub* com a privatização das atividades portuárias, não alcança este status nem discute a natureza do porto. Ao mesmo tempo, permanecem desconexos à *urbis,* na qual se localiza como fora na era industrial, e foca-se na discussão sobre a qualidade dos serviços prestados, com base em parâmetros relacionados ao desempenho operacional.

4. CONCLUSÃO

Retomando as questões inicias desse capítulo: Como as transformações institucionais expostas acima afetaram a política nacional portuária? Quais são as contribuições desse processo de construção da política de regulamentação de portos para com o desenvolvimento econômico do país?

No Brasil, as alterações legais com o intuito de modernizar o sistema portuário somente aconteceram, a partir da lei 8.62/93, seguida pelo recente decreto 6.630/2008. Estas são medidas institucionais que buscaram, supostamente, dar maiores incentivos e segurança, à participação da iniciativa privada, antes limitada pelo monopólio do estado, por não apresentar a viabilidade econômica presente, atualmente, com o conceito da prestação de serviço logístico. A não ser no caso dos TUPs, no qual somente grandes empresas exportadoras estatais e privadas tinham o privilégio de construí-los e passaram a ser uma extensão da sua linha de produção.

final2.indd 287 4/5/2016 10:04:28 PM

Portanto, esse processo decisório, proveniente do diálogo mais estreito com a população local, destoa do modelo clássico de concepção de portos sob o paradigma da era indústria, ao mesmo tempo em que se dá em paralelo a um delineamento e soluções, centrados principalmente no campo da logística, condizente ao modelo da era industrial, focado em priorizar os corredores de exportação de produtos primários, seguindo com problemas infraestruturais como a precária condição das vias de acesso.

As modificações institucionais até então não foram suficientes para alterar significativamente as políticas portuárias em prol dos novos paradigmas (GOLDBERG, 2009 MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO e SILVA, 1999;). Embora, o monopólio do Governo Federal tenha sido quebrado, não houve uma estruturação de uma política geral que permitisse ordenar e hierarquizar os portos. A competição entre as Unidades Federativas para oferecer o melhor serviço portuário sob a prerrogativa do livre mercado não obteve o êxito esperado. Como consequência, é difícil destacar um porto no país que atenda consideravelmente ao paradigma atual tecnológico com altos índices de eficiência e produtividade. Bem como não permite uma relação mais orgânica com o território onde se encontram inseridos os portos (SLACK; STARR, 1999; MONIÈ; VIDAL, 2006; GOLDBERG, 2009).

A participação ativa dos movimentos ambientalistas repercutiu na criação de instituições, tais como o IBAMA, e promulgação de leis com o propósito de garantir direitos às reivindicações em torno da preservação do meio ambiente (GOLDBERG, 2009). Dessa forma, obras de grande impacto sobre o meio ambiente como a construção e ou ampliação de portos necessitam da anuência da legislação ambiental, conforme a resolução 237/97 do CONAMA (GOLBERG, 2009). Para a obtenção de autorização para esse tipo de obra, passa a ser exigida o processo de licenciamento ambiental sob responsabilidade, principalmente, do IBAMA.

Adentrando nas comunidades profissionais e acadêmicas, pertinentes ao fluxo de políticas no processo decisório de agendas governamentais, podemos notar distorções quanto às soluções a serem empregadas para os problemas portuários no Brasil. Parte desses participantes, formalmente, fora do governo está fundada nos problemas operacionais, decorrentes da qualidade dos serviços logísticos, prestados, limitados a corresponder à demanda crescente do Comércio Internacional. Essa visão fica evidente em Goldberg (2009) e na comunidade profissional nacional, ligada aos portos, como pode ser observado na lista de demandas, tendo o aspecto urbanístico, como último da prioridade nos estudos do IPEA (2010). Essa visão parece se coadunar, em certa medida, com os participantes, formalmente, dentro do governo. Os investimentos e empréstimos voltados concentram nos problemas de ordem logística, em detrimento aos problemas sociais e urbanísticos, atrelados diretamente às áreas portuárias.

final2.indd 288 4/5/2016 10:04:28 PM

Para se aprofundar na compreensão desse complexo contexto político, permeado de grandes interesses e com significativa implicação no desenvolvimento econômico e regional do país, é importante se aprofundar mais sobre como se constitui a permeabilidade dos grupos, formalmente, fora do governo, bem como, compreender como se constitui as relações estabelecidas entre os que compõem propriamente o grupo, formalmente, dentro do governo. Também, se possível, identificar as redes e/ou círculos de poder, constituídos no processo decisório dessa política. Portanto, com base nessa observação, podem-se pontuar algumas questões as quais poderão servir de base para pesquisas subsequentes: como o conflito entre interesses no processo decisório de política de portos é acompanhado, progressivamente, de um maior grau de ampliação para a participação popular? Haveria espaços nessa suposta ampliação do debate público para grupos locais? Quais os espaços e poderes utilizados pelos participantes, formalmente, fora do governo para interferir nessa política?

5. REFERÊNCIAS

BRASIL, Governo Federal da República Federativa do; PAC, Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. *Relatório Estadual do Programa de Aceleração do Crescimento de 2007*. Disponível em: <http://www.seinfra.ba.gov.br/PAC_Bahia/relestadual_bahia2.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2009.

BRASIL. *Decreto No- 6.620, de 29 de Outubro de 2008*. Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF, n. 211, 30 out. 2008. seção 1, p. 3.b.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis. Ministério do Meio Ambiente**.** *Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal.* Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>. Acesso em: 19 abr. 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis — IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. *Parecer técnico ibama 186.2010.* Brasília, 2010. 57 p.

BRASIL. *Medida Provisória N 427, de 09 de maio de 2008*. Acrescenta e altera dispositivos na Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973, que aprova o Plano Nacional de Viação, reestrutura a VALEC — Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., encerra o processo de liquidação e extingue a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes — GEIPOT, altera as Leis nos 9.060, de 14 de junho de 1995, e 11.297, de 9 de maio de 2006, e dá outras providências. Brasília, BR. Maio de 2009a.

BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior — Secex. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio — Mdic. *Sistema AliceWeb de Dados.* Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/alice.asp>. Acesso em: 15 out. 2009b.

final2.indd 289 4/5/2016 10:04:28 PM

BRASIL. Senado da República Federativa do Brasil. *Senado aprova futuro Porto Sul no PNV.* Disponível em: <http://www.senado.gov.br/cesarborges/noticias/arquivo/2008/20081218b.htm>. Acesso em: 20 dez. 2008a.

CAMPOS NETO, C. A. S. *et al*. *Portos brasileiros 2009*: *ranking,* área de influência, porte e o valor agregado médio dos produtos movimentados. Rio de Janeiro: Ipea, 2009a (Texto para Discussão, n. 1408).

COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). *Cidades e Portos:* os espaços da globalização. Rio de Janeiro: Dp&a, 1999. 280 p.

De PAULA, Germano Mendes; AVELLAR, Ana Paula. *Reforms and infraestructure regulation in Brazil:* The experience of ANTT and ANTAQ. The Quarterly Review of Economics and Finance, 2008, p. 237-251.

DROUVOT, Huberte; MAGALHÃES, Cláudia. Vantagens Competitivas das Empresas de Países Emergentes. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, n. 8, p.75-103, 2003. Semestral.

FLEM. *Transportes e Logística:* os modais e os desafios da multimodalidade. Salvador: FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002. 124p.

FURTADO, Celso. *O capitalismo global.* 4 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. 83 p.

GALVÃO, Alexander P.; COCCO, Giuseppe. (Org). *A cidade estratégica:* novas e velhas práticas no planejamento do Rio de Janeiro: a impostura do porto de Sepetiba. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. 140 p. ISBN 8574900818 (broch.).

GOLDBERG, David Joshua Krepel. *Regulação do Setor Portuário:* Análise do novo Modelo de Concessão de Portos Organizados. 2009. 223 f. Dissertação (Mestrado) — Curso de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica, USP, São Paulo, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. *Economia Política Internacional.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em Questão*. 2 ed. Petropólis: Vozes, 1998.

IPEA. *Comunicação n. 50.* Brasília, 2010.

CAMPOS NETO, C. A. S.; PÊGO, B.; ROMMINGER, A. E.; FERREIRA, I. M. *Portos Brasileiros 2009:* Ranking, Área de Influência, Porte e Valor Agregado dos Principais Produtos Movimentados. Brasília, IPEA, jun. 2009. (Texto para Discussão nº 1408).

KINGDON, J. *Agendas Alternatives and Public Policies*. 3 ed. New York: Harper Collins, 2003.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. *Revista Do BNDES*, Rio de Janeiro, n., p.215-243, 11 dez. 2004.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. *Revista Do BNDES*, Rio de Janeiro, p.215-243, 11 dez. 2004.

MARQUES, E. 2000. *Estado e redes sociais — permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: Revan/Fapesp.

final2.indd 290 4/5/2016 10:04:28 PM

MARQUES, E. e BICHIR, R. 2001a. *Padrões de investimento estatal em infraestrutura viária em São Paulo 1978-98. Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 15, n. 1.*

MARQUES, E. e BICHIR, R. 2001b. *Estado e espaço urbano — Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais urbanas. Revista de Sociologia e Política, 15.*

MARQUES, Eduardo. *Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos.* BIB, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-99, 1997. Semestral.

MARQUES, Eduardo. Os Mecanismos Relacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais:* Dossiês: Métodos e explicações da política. Rio de Janeiro, n. 064, p.157-161, 2007.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C.: Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 40 (6): pp.975-995, nov./dez. 2006.

OLIVEIRA, Clician do Couto. *O Processo de Modernização dos Portos Brasileiros na Década de 90.* 2000. 168 f. Dissertação (Mestrado) — Curso de Ciências Econômicas, Departamento de Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2000.

OLIVEIRA, H. C. de. *A Relação da Infraestrutura de Transporte da Região Litoral Sul da Bahia com o Comércio Internacional e o Desenvolvimento Econômico Regional. In:* V Congrès de I´Institut Franco-Brasilien Ádministratio des Enterprises — IFBAE, 2009, Grenoble. Pôles territoriaux, innovation et internationalisation., 2009.

PEDRÃO, Fernando. *Economia, Política e Poder:* Na periferia da globalização. Salvador: JusPodivm, 2009.

SANTOS, Milton. *Economia espacial:* críticas e alternativas. 2. ed São Paulo: Edusp, 2003. 204 p.

SLACK, B., STARR, J.T.*Ports as gateways:* a traditional concept revisited» in 5 ème Conférence Internationale Villes et Ports, AIVP, Dakar. novembre 1999.

SPINOLA, Carolina. O PRODETUR e a Descentralização do Turismo Baiano. *Revista de Desenvolvimento econômico*. Salvador, Bahia. Ano II, N 3, 2000. p. 36-47.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. R. de. Experiência brasileira e democrática. In: CARDOSO, Sérgio. *Retorno ao republicanismo.* Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 197-228.

YAGO, Glenn. The Decline of Transit: Urban Transportation in German and U.S. Cities, 1900-1970. New York: Cambridge University Press, 1984. ix 293 p.

OLIVEIRA, H. C.; (SOUZA, J.); SOUZA, A. L.; METTIG, G. H. D.. A FIOL e a Logística Territorial Baiana: limitações e fragmentação. *RDE — Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 15, p. 73-85, 2013.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. *O processo decisório de incorporação do Porto Sula à Agenda do Governo do Estado da Bahia.* 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado) — Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

final2.indd 291 4/5/2016 10:04:28 PM

Capítulo XXI
O Brasil contemporâneo: Uma abordagem reflexiva para além do que a economia pode propiciar

Ranieri Muricy Barreto[1]

SUMÁRIO: 1. Desenvolvimento e Crescimento no Brasil — uma breve perspectiva histórica: 1.1. Da economia agrária à ruptura democrática; 1.2. Industrialização no Brasil; 1.3. Crise dos anos 60; 1.4. Golpe civil-militar; 1.5. O milagre econômico brasileiro; 1.6. Anos 80; 1.7. Os anos 90 — 2. Democracia e desenvolvimento: para além dos ganhos econômicos e sociais: 2.1. A Era Lula-Dilma — 3. Considerações finais — 4. Referências.

1. DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO NO BRASIL — UMA BREVE PERSPECTIVA HISTÓRICA

1.1. Da economia agrária à ruptura democrática

Seguramente o ciclo da economia primário-exportadora, até 1930, tem que estar na raiz de uma análise reflexiva sobre o Brasil atual. Delineado em um modelo de desenvolvimento "voltado para fora" já que se baseava na produção de poucos produtos primários para exportação, a exemplo do café, as exportações representavam grande peso na Renda Nacional. A sucessão de milagres de Sergio Buarque de Holanda. Vale lembrar que a crise de 1930, no Brasil, tem sua gênese, na superprodução dessa *commodity* agravada com o colapso da economia internacional a partir de 1929, provocando oscilações de preços para baixo e derrubando as exportações.

De modo geral, as políticas pensadas pelo governo para esterilizar a crise resultaram no aumento da produção posto que, a desvalorização do câmbio estimulava a produção nas fazendas e, consequentemente, a deterioração dos preços. Nesse ponto, Celso Furtado assinala que a desvalorização cambial provocava inflação e encarecia os produtos importados que eram a base do consumo interno. Para ele, as perdas que deveriam ficar restritas ao setor cafeeiro se espraia para toda a sociedade, a isso denominou "socialização de perdas" (FURTADO, 2008).

1 Superintendente de Planejamento Estratégico do Governo do Estado da Bahia, Professor Adjunto da Universidade Católica do Salvador e Professor Convidado da Pós-graduação (especialização/MBA) da Universidade Salvador — Unifacs.

final2.indd 293 4/5/2016 10:04:28 PM

Uma característica da economia brasileira que acompanhará essa análise, é que sempre se notará a ausência da variável investimento como uma determinante da renda. No período do café, a exportação se traduz quase que exclusivamente na única fonte de dinamismo já que praticamente sozinha determinava a Renda Nacional.

1.2. Industrialização no Brasil

A crise internacional, notadamente nos Estados Unidos, mas que impacta também a Europa e contamina o Brasil pela queda na demanda por café, produto com superprodução e queda de preços contínuas. A crise de 30 é de superoferta de café no Brasil e de mercadorias no resto mundo. Nesse cenário, o país se ressente da redução da entrada de capital externo com a manutenção dos níveis de importação, impactando negativamente no balanço de pagamentos do Brasil, pois a redução das exportações levaram a um déficit na balança comercial, resultando em escassez de divisas. Sem moeda internacional para manter as importações de bens de consumo a demanda doméstica volta-se para o mercado interno, ou seja para os bens produzidos no país. Duas medidas tomadas para sair da crise contribuíram para o fechamento da economia nacional: a desvalorização cambial e o aumento da alíquota de importações. Nesse sentido, as restrições às importações criaram um ambiente de possibilidades para canalizar os recursos excedentes do capital cafeeiro para o desenvolvimento da indústria nascente no Brasil.

Esse movimento resulta em maior rentabilidade ao capital industrial que é exponencializado pelo capital cafeeiro, em crise, e, assim, configura-se no marco da industrialização brasileira materializado pelo chamado Processo de Substituição de importações (PSI), no período que vai de 1930 a 1964.

O PSI se traduziu em um processo de industrialização fechado, ou seja, o país deixou de orientar sua economia para fora e buscou atender à demanda interna com a produção doméstica. Por se tratar de indústrias nascentes, o governo adotou uma série de medidas protecionistas, a exemplo da politica cambial (desvalorização do câmbio e controle cambial). A escassez de divisas resultante do déficit no saldo do balanço de pagamentos promoveu um estrangulamento externo, trazendo dificuldades para a importação. Aliado a isso, o governo realizava investimentos nos setores substituidores de importação e o efeito era aumento da renda e da demanda agregada, promovendo um crescimento endógeno.

Esse processo se deu por etapas, foi iniciado no governo Vargas passando por vários governos. O setor industrial envolve uma cadeia complexa de subsetores para os quais o país não possuía aprendizado, nem amplas fontes de financiamento portanto optou-se por uma divisão sequenciada dos investimentos pela pauta de importação, assim a ordem de implementação da matriz industrial no Brasil ficou hierarquizada dessa forma:

final2.indd 294 4/5/2016 10:04:28 PM

- bens de consumo não duráveis (têxteis, calcados, alimentos, bebidas etc.);
- bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, automóveis etc.);
- bens intermediários (ferro, aço, cimento, petróleo, química etc);
- bens de capital (máquinas, equipamentos etc.)

Em que pese ter promovido a industrialização, foi o único país da América Latina que complementou essa matriz, e também um acelerado processo de urbanização, promovendo fortes mudanças na economia e na sociedade brasileira, esse processo não aconteceu sem problemas após suas três fases de implementação. O aumento da renda pressionava a demanda por bens industriais, resultando em pressões por bens importados para o investimento industrial e isso levava necessariamente a maiores desequilíbrios no balanço de pagamento nacional. Sobre o governo recaiu a responsabilidade pela promoção e financiamento do modelo de industrialização, tendo em vista a indisposição dos empresários nacionais em assumir investimentos vultosos, financiando assim o PSI ora através da emissão de moeda, ora com endividamento externo. Salta aos olhos que o ente privado foi o grande beneficiário dessa politica governamental.

Diante da escassez de fontes de financiamento para o desenvolvimento, haja vista a inexistência de um sistema financeiro nacional organizado, o esforço arrefece e a face perversa do PSI à sociedade aparece. Ocorre um forte aumento da concentração de renda via êxodo rural que promove o inchaço das grandes cidades, os investimentos industriais que são intensivos em capital não foram suficientes para absorver a mão de obra liberada do meio rural, desequilibrando o mercado de trabalho. Como coroação, o protecionismo, que gera uma reserva de mercado garantido para as empresas, e a concentração industrial em bases oligopolistas resultaram na elevação dos preços e elevadas margens de lucros, tornando os industriais cada vez mais ricos, os trabalhadores cada vez mais pobres, configurando um quadro dual que se perpetua nas décadas seguintes.

Note que, como sinalizado anteriormente, a burguesia industrial não se esforça para estimular a variável investimento privado que, como dito, é determinante importante da renda. Aqui fica claro que o ônus da industrialização brasileira recai sobre o governo e o povo enquanto, o bônus sobre a burguesia industrial.

O Plano de Metas (1956-1960) instituído por Juscelino Kubitschek ultrapassa o PSI em relação ao estrangulamento externo e tenta estabelecer bases de uma industrialização madura focando no setor produtor de bens duráveis e intermediários. Vale salientar que é nesse período que se instala a indústria automobilística, a de auto peças e a construção da malha rodoviária nacional.

Foram 31 metas prioritárias em diversas áreas estratégicas, como energia, transportes, alimentação, indústrias de base, educação além da construção de Brasília,

final2.indd 295 4/5/2016 10:04:28 PM

cujas fontes de financiamento eram o imposto inflacionário e a poupança externa. Com objetivos que passavam por investimentos estatais em infra-estrutura, produção de bens intermediários, bens de consumo duráveis e bens de capital utilizou-se das ferramentas do planejamento para atacar os pontos de estrangulamento e potencializar os pontos de germinação. Era esta a lógica do plano: assegurar demandas derivadas da produção principal em locais denominados de pontos de germinação. Assim, a demanda por bens duráveis pressionava a demanda por bens intermediários, o que implicava no surgimento de novos setores e de fornecedores de componentes para a sua produção. Com isso, a geração de empregos era estimulada e fomentava-se um circulo virtuoso de crescimento.

O governo JK conseguiu que o país desse um salto econômico qualitativo e quantitativo, ampliou e diversificou a matriz industrial, consolidando a estrutura industrial do Brasil. A atuação do Estado na economia proporciou sobremaneira estímulos à iniciativa privada e a abertura da economia ao capital estrangeiro. Todavia, aprofundou as contradições entre crescimento e desenvolvimento. Agravou a concentração econômica e acentuou os desequilíbrios regionais, acelerou o processo inflacionário, e o endividamento externo, grerando ainda maior deterioração do saldo em transações correntes. Essa fase de crescimento deixou, certamente, saldos negativos para a economia, em momento posterior.

1.3. Crise dos anos 60

O governo de Jânio Quadros, vice de João Goulart, diante do legado deixado por JK (alta inflacionária, déficit fiscal e pressão sobre o balanço de pagamentos) e de seu próprio perfil, atua com uma politica econômica conservadora levando ao aprofundamento da estagnação econômica e ao descontrole inflacionário. Diante disso, o país experimenta sua primeira crise industrial endógena, catalisando uma grave crise econômica. Aqui a situação agrava-se pelos conteúdos sociais e políticos, a exemplo da formação da chapa Jânio-Jango que marcou uma forte polarização no período.

Com a renúncia de Jânio, em apenas oito meses de mandato, Jango assume após grande turbulência com mudança, inclusive, do regime de governo para parlamentarista — o que lhe confere uma série de limitações de poder, já resultante das imposições militares. Apesar do Plano Trienal que visava o combate a inflação e a deterioração econômica externa, proposto antes do plebiscito por Celso Furtado, então Ministro extraordinário para assuntos do Desenvolvimento Econômico, a situação agravou-se. Os sindicatos e políticos da base aliada recusaram o peso do ajuste anti-inflação oriundo do Plano.

Em um quadro politico radicalizado, a capacidade de previsão da economia tornava-se cada vez mais difícil e, consequentemente, aumentava as incertezas

final2.indd 296 4/5/2016 10:04:28 PM

quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos com a elite brasileira, do campo e da cidade, em relação ao custo da incorporação das massas urbanas como base de apoio politico. O jogo de interesses aprofunda a situação já conturbada, envolvendo instabilidade politica e crise econômica e social. O fim do governo ocorreu com o golpe civil-militar de 1° de abril de 1964.

1.4. Golpe civil-militar

Com a ruptura democrática, o país passa a conviver sob o manto da ditadura militar. Dessa forma, a crise politica é "resolvida" e a econômica foi atacada com o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), um plano para promover politicas de combate à inflação e reformas estruturais na economia. Os militares buscam uma maior integração com os países capitalistas desenvolvidos, notadamente os EUA, e o Brasil subordina-se aos interesses do capital internacional, aprofundando o de capitalismo dependente e associado, já consolidado desde o Plano de Metas de JK.

O Paeg, enquanto programa de estabilização, tem avaliação positiva, apesar dos custos para a população. A inflação foi reduzida para o patamar de 20% ao ano e as reformas financeira, tributária e do mercado de trabalho criou as bases para o período seguinte de crescimento conhecido como milagre econômico. não se pode ignorar o fato de que suas premissas eram parte de um projeto voltado ao fortalecimento do capital oligopolizado e ao aprofundamento da desnacionalização da economia.

1.5. O milagre econômico brasileiro

O período do "milagre econômico brasileiro" (1968-1973) foi caracterizado por um intenso crescimento do PIB e da produção industrial a taxas superiores a dois dígitos. No plano externo, o milagre foi resultado do crescimento da economia mundial que possibilitou a ampliação do comércio internacional e dos fluxos financeiros e, no plano interno, do baixo crescimento do período anterior que gerou capacidade ociosa na indústria e das condições favoráveis propiciadas pelas reformas estruturais do Paeg.

As fontes de crescimento foram a retomada do investimento público em infraestrutura, o aumento do investimento das empresas estatais e a demanda por bens duráveis, além do crescimento das exportações. Esse período se notabilizou pela presença do capital estrangeiro na forma de investimentos, com elevados empréstimos e pelo aprofundamento do caráter associado-dependente do crescimento econômico. O resultado, contudo, foi o aumento da concentração de renda que, na verdade, era uma estratégia para ampliar a poupança da economia e financiar os investimentos necessários ao crescimento econômico. Essa era a síntese

final2.indd 297 4/5/2016 10:04:28 PM

do que se convencionou chamar de "Teoria do Bolo", preconizada pelo então ministro Delfim Neto, segundo a qual o bolo deveria crescer primeiro e somente depois seria repartido — o que de fato não ocorreu.

Aqui cabe ressaltar a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico. Esse último significa mudança qualitativa das condições de vida da maioria da população de um país, espraiando mais conforto e bem-estar para as famílias. Já o crescimento econômico se configura apenas pela melhora dos índices de produção física do país.

Assim, o crescimento propiciado pelo "milagre" melhorou a economia, mas não necessariamente a vida do povo, como se dizia na época "a economia vai bem, mas o povo vai mal". O "Bolo" não fora divido e as consequências recaíram sobre a sociedade de forma muito perversa. O milagre trouxe benefícios para as classes de maior renda, entre a classe média assalariada e profissionais liberais como, engenheiros, economistas, administradores etc., enquanto isso o valor real do salário mínimo diminuía drasticamente. Dados do DIEESE mostram que já em 1969, o salario mínimo real atingiu uma perda de 22,2% de seu poder de compra com relação a 1964, inicio da ditadura. Obviamente, o regime propicia maior facilidade para a adoção de uma politica do arrocho salarial.

Nesse período amplia-se a exclusão social, a concentração de renda, agravam-se as questões sociais, alterando uma série de indicadores da educação, saúde e da força de trabalho. As condições de saúde da população se deterioram a ponto de ocorrerem epidemias, como a de meningite, e de aumentarem as taxas de mortalidade infantil em todo o país. A ausência de direitos políticos e sociais levou a uma superexploração dos trabalhadores. Alguns autores, como Rui Mauro Marini e Theotônio dos Santos chamam a atenção que essa fase possui similaridade com os períodos de acumulação primitiva, preconizados por Marx, em que não eram respeitados os direitos políticos e sociais dos trabalhadores.

Após o milagre, já em 1974, o governo reage com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cuja meta era manter o crescimento econômico em torno de 10% a.a., com expansão industrial em torno de 12% a.a. As consequências do II PND, bem como das novas alterações da conjuntura internacional (choque do petróleo, moratória mexicana, piora das contas externas americanas e profunda tendência de desvalorização do dólar), recaem negativamente sobre o inicio da década seguinte, período de forte recessão na economia brasileiras em função crise da divida externa e da crise fiscal do Estado.

1.6. Anos 80

Os anos oitenta foram marcados por desequilíbrios externos e internos. Logo nos anos 1981-1983 uma forte recessão desestrutura a economia e a inflação recrudesce,

final2.indd 298 4/5/2016 10:04:28 PM

o PIB desacelera e ao final da década o país vive um quadro dramático de hiperinflação. A crise coincide com um cenário internacional adverso: choques do petróleo (1973 e 1979), elevação das taxas de juros americana e a moratória da dívida mexicana, em agosto de 1982. Esse quadro traz dificuldades para o país conseguir empréstimos estrangeiros o que faz com que o FMI determine políticas de ajustes austeras, como forma de estabilizar a inflação e monitorar os países com dificuldades financeiras no pagamento da dívida externa. Também estimula as exportações, visando à obtenção de superávits comerciais a fim de possibilitar os pagamentos dos juros da dívida e equilibrar o balanço de pagamentos.

A partir daí a situação piora e, mesmo com uma sucessão de planos econômicos, ocorre queda dos investimentos e do crescimento do PIB, que associado ao processo de espiral inflacionária gera o fenômeno da estaginflação;, além da deterioração das contas públicas, com aumento do déficit e crescimento das dividas externa e interna. Com uma crise de tamanha proporção a renda *per capita* manteve-se praticamente constante ao longo da década de 1980 e alguns autores passaram a considera-la como a "década perdida".

A crise econômica gestada em um ambiente de ditatorial, que desde o Paeg já esboçava uma tentativa de transição "lenta e gradual" para uma distensão politica, se traduz em um cansaço do povo que recrudesce a luta contra o governo militar e por liberdade de expressão. Os protestos tomam conta das ruas, estudantes, trabalhadores, sindicalistas, advogados, jornalistas, clero e ativistas políticos iniciam uma grande luta, no plano politico, pelo fim da ditadura e pela anistia ampla, geral e irrestrita (1978/79), pelas eleições diretas (Diretas Já! — 1983/84), pela redemocratização do país e, no plano econômico, pelo fim da recessão, pelo combate inflação, pelo retorno ao crescimento econômico e redistribuição de renda.

1.7. Os anos 90

As consequências das crises anteriores repercutem nesta década com a diferença de que agora o governo, no plano politico, se submete à supremacia crescente do mercado, do capital financeiro e do privado. De Collor a FHC I e II (1995-1998 e 1999-2002), passando por Itamar Franco, as politicas de matiz neoliberal se consubstanciam sob o manto da inserção na economia global, das privatizações, da abertura comercial e financeira da economia brasileira.

Numa perspectiva econômica, o neoliberalismo mostrou-se incapaz de compreender a essência dos problemas do Brasil contemporâneo. Nesse período, o desemprego, a informalidade, os baixos salários, de um lado, e a deterioração das contas públicas (dívida/PIB; déficit em conta corrente), de outro, conviviam com uma forçada estabilidade monetária conseguida, sobretudo, com altas taxas de juros. Essa situação levou a sobreganhos ao capital rentista.

final2.indd 299 4/5/2016 10:04:28 PM

Já numa perspectiva politica, configurou-se num ataque direto aos direitos básicos e sociais da população brasileira. Ao se retirar da economia, o Estado transfere para as famílias o ônus do que deveria ser garantido pelo próprio Estado, como educação e saúde públicas. As organizações sindicais foram atacadas como forma de dificultar a repartição do trabalho social (o Bolo) e os trabalhadores passaram a conviver com o desemprego de longo prazo. A ofensiva neoliberal leva a uma desestruturação do mundo do trabalho, enquanto o receio do desemprego e a terceirização arrefecem as bases sindicais. Um projeto com essas características ataca a própria democracia contemporânea, principalmente no caso da ainda jovem democracia brasileira.

2. DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: PARA ALÉM DOS GANHOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

2.1. A Era Lula-Dilma

O primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) inicia-se com um forte enfrentamento às políticas neoliberais pondo fim a um longo período de concentração de renda e poder que perpetuava a pobreza e a exclusão, consolidando uma perversa desigualdade econômica e social. Para alterar essa situação, caminha na direção de retomar o crescimento e alarga fortemente os programas sociais, inaugurando de um novo ciclo econômico, social e político no país que, já em 2004, resultou num crescimento do PIB de 5,3% (o maior desde 1994). Assim, nasce o chamado Governo Democrático e Popular, tendo como centro a questão da distribuição: "distribuir para crescer", contrariando a Teoria do Bolo (crescer para só então distribuir).

No segundo mandato (2007-2010) o governo assume uma posição diametralmente oposta a de governos anteriores em relação ao binômio crescimento-desenvolvimento. Já em 2007, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representou a retomada da função de planejamento no Brasil. O Estado passou a liderar os investimentos na área de infraestrutura logística, energética, social e urbana, a fim de fomentar os investimentos da iniciativa privada. O nível de investimento da economia brasileira salta de 16,4% em 2002 para 19,5% em 2010 em relação ao PIB. Esse programa ampliou as oportunidades de trabalho, emprego e renda, estimulou setores estruturantes, fortaleceu a competitividade da economia brasileira e garantiu uma melhor inserção do Brasil na economia globalizada.

O primeiro governo Dilma (2011-2014) seguiu como continuidade ao modelo "distribuir pra crescer". O crescimento foi puxado pelo consumo das famílias contudo, os efeitos da crise de 2008 nos EUA e o seu prolongamento na zona do

final2.indd 300 4/5/2016 10:04:29 PM

euro (a partir de 2011) — a Grécia ainda hoje se ressente dessa crise — levou o governo a ter que administrar o binômio de aumentos da inflação/taxa de juros. A crise evoluiu, e, capitaneada pelos setores de oposição ao governo, foi exponencializada pela mídia controlada em sua maioria por eles próprios. No final do governo, os números revelaram perda de participação da indústria de transformação no PIB, que em 2008 era 16,6%, e hoje representa algo em torno de 13% do PIB. Essa conjuntura rebate sobre o mercado de trabalho que vinha aquecido, sobretudo no setor de setor de serviços ainda que algumas profissões como a de engenheiro, por exemplo, que é um dos indicadores de crescimento do país, se mantem em alta mesmo com a grande instabilidade econômica e política.

A Era Lula-Dilma mostrou que é possível combinar avanço social, crescimento econômico e redução da desigualdade, associação que nesse período significou a consolidação do processo democrático com a inclusão social. A expressão maior disso é mais de 40 milhões de brasileiros deixaram as camadas *D* e *E*, migrando para a camada *C, B e A*, indicando a supremacia na inversão da estratégia "crescer para distribuir" para "distribuir para crescer". São trabalhadores da construção civil, terceirizados, prestadores de serviços à família, trabalhadores temporários, empregados domésticos, pequenos e médios comerciantes que geraram uma camada social heterogênea expressa por uma classe C que ultrapassa 100 milhões de brasileiros com um enorme poder de compra. Eis uma possível explicação para a contenda politica que assistimos no momento. Esses beneficiários da politica pública dos últimos 13 anos buscam, por eles mesmos "viver melhor, consumir mais e subir na vida". Representam um poder de compra (46%) que supera o das classes A e B juntas (44%), ou seja, uma grande parcela da população, até então ausentes dos circuitos de consumo, e mais, da possibilidade de desenvolverem seus próprios empreendimentos, agora estão inseridos.

A associação das políticas sociais e investimentos em infraestrutura resultou em uma enorme retomada da mobilidade social e do crescimento do PIB Brasil (em relação à média mundial) de 93% (na Era FHC foi de apenas 67,6%). Adicionalmente, mais de 22 milhões de empregos foram gerados, destes 70% no setor de serviços, 95% com renda de até dois salários mínimos: emprego para o público que mais necessitava de emprego. O setor de serviços também possibilita uma forte mobilidade inclusiva de classes, principalmente com a expansão dos serviços pessoais.

Obviamente, gerar empregos em um segmento muito precarizado, com elevadas jornadas de trabalho e superexploração, impõe níveis de regulação que desagrada o empresariado e setores da oposição, haja vista o debate inoportuno sobre a terceirização (PEC 4330 de 2004) só agora colocado em tela. Ao superar diversos problemas deixados por FHC e governos anteriores, o Governo Democrático

final2.indd 301 4/5/2016 10:04:29 PM

e Popular gerou seus próprios desafios que, em última instância significa aprofundar a democracia e universalizar e consolidar direitos de classes e categorias. Claro que isso deixa em apreensão setores da elite nacional, politica ou empresarial, e mesmo da classe média tradicional. O estranho de tudo isso é que, mesmo aqueles que ascenderam nesse período diante das escolhas de governo em proporcionar maior inclusão social, embarcam na cantilena ideológica midiática.

Em sintese, de Lula ao primeiro governo Dilma o crescimento foi sustentado pelos investimentos e pelo consumo das famílias com distribuição de renda. A expansão do mercado interno, através da oferta de crédito e da acertada politica de valorização do salário mínimo, impulsionou a oferta de novos bens e serviços e garantiu um período de consumo de massa que, inclusive contribuiu para esterilizar a crise de 2008, quando o Brasil fora o último a entrar e o primeiro a sair desse contexto. Em outra via, a universalização de direitos: assistência/proteção, educação, saúde, cultura e a ampliação dos programas sociais por meio de políticas distributiva de renda atuaram fortemente na consolidação da jovem democracia brasileira, levando o país a ter uma inserção soberana no resto do mundo, como em nenhum outro momento de sua história.

Esta realidade só se tornou possível com a instauração, a partir de 2003, de um novo projeto político de desenvolvimento para o Brasil, que colocou no centro da agenda das políticas públicas a questão social. A democracia precisa se manifestar em uma dimensão social ampla para se constituir redes coletivas de garantias de direitos. Eis uma grande diferença entre o período neoliberal e o do Governo Democrático e Popular. No segundo, a democracia é reafirmada pela participação popular por meio de conferências nacionais e estaduais de onde brotaram debates e ideias que, posteriormente, deram lugar a diversas politicas públicas de cunho universal, materializando direitos políticos, sociais e econômicos. No primeiro, a universalização era vista como impossível posto que, na acepção neoliberal, significa impossibilidade de ganhos para o grande capital rentista. Assim, a própria democracia fora negada na medida em que as demandas sociais eram represadas e a sociedade era empurrada para uma competição espúria sem igualdade de oportunidades.

A canalização de recursos para programas sociais, seja na área assistencial, seja nas áreas de saúde, educação, habitação e saneamento, evidencia a implementação de uma estratégia declarada de promoção da redistribuição de renda via gasto social. Assim, o Governo, ao exercer importante papel social, agiu concomitantemente como indutor do dinamismo econômico e do equilíbrio social, na medida em que estimulou a expansão da demanda doméstica e do consumo, por meio da valorização real do salário mínimo e da ampliação dos programas sociais de transferência de renda, como o Bolsa Família.

final2.indd 302 4/5/2016 10:04:29 PM

Os dados são incontestes, a forte inclusão resultante dos programas sociais e do crescimento econômico incorporou mais de 100 milhões de pessoas na classe C e 22 milhões que entraram no mercado de trabalho. Mais de 20 milhões saíram da pobreza, mais de 1 milhão de famílias passaram a ter a casa própria (Minha Casa Minha Vida) e mais de 1 milhão de jovens ascenderam ao ensino superior Após verem suas vidas em família mudar substantivamente agora vivenciam o que chamo de "medo do rebaixamento". A mídia exerce um forte poder sobre esse segmento e pelo comportamento que apresentam atualmente não entendem a opção feita pelo Governo Democrático e Popular. Não percebem que houve deliberadamente inversão de prioridades dirigidas para atendimento às demandas dos "de baixo", denotando o fato de que as politicas públicas chegaram mas os valores do novo governo não foram, de fato, incorporados. Tratam a ascensão como inexorável desconsiderando os períodos anteriores de exclusão social.

Por outro lado, estima-se que 16 milhões de brasileiros ainda vivem com R$ 2 reais por dia e que ainda há 6 milhões de desempregados que dependem de uma oportunidade: esses vivem o que chamo de "confiança na ascensão".

A ira dos ideólogos da grande mídia e do grande capital a um projeto de esquerda recrudesce no inicio do segundo mandado de Dilma. Essa fúria reverbera na classe média tradicional justamente no momento em que o país vive um longo período de confiança na possibilidade de ascensão e no maior conforto em família.

As políticas públicas distributivas de garantia de renda e de cidadania possibilitaram a um conjunto de pessoas viver dignamente diante da impossibilidade de trabalhar. O Estado propiciou empregos, renda, mais conforto a diversos grupos sociais, ou seja, ofereceu condições de vida à margem do mercado de trabalho para crianças, adolescentes, idosos, doentes e aposentados que passam a viver sem precisar ir ao mercado de trabalho. Como diria Paul Lafargue em "O direito à preguiça", possibilitou que parte da população exercesse o "Direito ao não-trabalho". Isso a elite brasileira não suporta!

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este redirecionamento no foco da atuação das políticas públicas para as áreas sociais, associado à retomada do planejamento e do incentivo aos grandes investimentos em infraestrutura, foram necessários para superar antigos gargalos impeditivos ao crescimento econômico e possibilitaram a melhoria significativa dos indicadores econômicos e sociais brasileiro, assim como, a ampliação das oportunidades de inclusão social. Esse conjunto de medidas ajudou a transformou o Brasil em um exemplo mundial a ser seguida no combate à fome e a pobreza.

Entretanto, torna-se necessário ressaltar que os avanços logrados por este projeto de desenvolvimento brasileiro, eminentemente republicano e democrático, vão

final2.indd 303 4/5/2016 10:04:29 PM

além dos ganhos econômicos e sociais. O aprofundamento da democracia e o amadurecimento das instituições brasileiras, sem dúvida, são outros importantes legados deste projeto que está mudando o Brasil.

De fato, há um ambiente menos incerto e mais transparente se consolidando no Brasil (abstraindo a crise atual), onde os contratos estão sendo respeitados, os Poderes exercem sua independência e a plena liberdade de expressão é inquestionável, basta ver a atuação recente da polícia federal. Isto só é possível devido ao aprofundamento da nossa democracia e ao controle social a ela subjacente.

As implicações lógicas deste amadurecimento institucional brasileiro são a ampliação das oportunidades de negócios e a segurança dos investimentos, fundamentais para a geração de trabalho, emprego e renda. Justamente o que tentam mascarar nesse momento. O ingresso recorde de Investimentos Estrangeiro Direto (IED) no Brasil (US$ 62,00 bilhões), em 2014, num período de taxas de juros nem tão elevadas diante, é entre outras coisas, reflexo do reconhecimento do Brasil enquanto economia que reúne condições necessárias para o crescimento econômico duradouro.

O país assistiu ao período de prosperidade do governo Lula-Dilma com entusiasmo, traduzido na expressiva taxa de aprovação que chegou a alcançar 80%. A aglutinação de uma maioria política em torno do novo modelo permitiu a aprovação de projetos relevantes, a retomada do planejamento de longo prazo, o controle social, bem como, o fortalecimento das pequenas economias e dos circuitos inferiores do capital, conforme conceituado por Milton Santos.

Os anos de prosperidade dos governos Lula-Dilma se caracterizam, conceitualmente, como um período de desenvolvimento, uma vez que registrou além do crescimento econômico, melhoria dos indicadores sociais, aumento da produtividade e amadurecimento institucional. Também se obteve avanços na direção a uma sociedade do conhecimento, com a expansão da rede de ensino pública universitária e a ampliação dos dispêndios nacionais em P&D, em relação ao PIB, e um maior esforço no sentido de uma transição para uma economia de baixo carbono e de sustentabilidade ambiental.

O fato de ter avançado bastante não significa que as famílias dispõem do conforto necessário à sua reprodução enquanto sujeito social. Para isso é necessário ampliar ainda mais o acesso à educação, saúde, saneamento, habitação e também aos bens de última geração oriundos da moderna produção capitalista. Ao mesmo tempo, avançar culturalmente a ponto de influir nas decisões que interferem na vida cotidiana, para assegurar, com a participação conjunta da sociedade, o aprofundamento da democracia brasileira.

Mas não foi somente na economia que o Brasil mudou e, tampouco o prestígio internacional que ostenta vem somente deste fato. O amadurecimento político

final2.indd 304 4/5/2016 10:04:29 PM

experimentado pelo país desde 1989, quando da primeira eleição para presidente pós ditadura militar, fez a população acordar, já na era Lula, para as questões econômicas e a repartição da riqueza que dela se origina. Em outra perspectiva, acordou também para ser depositário fiel das boas condutas na política. Por isso, não surpreende que o Brasil esteja preparado para ser uma das maiores economias do mundo.

Infelizmente, a politica capturou a economia e os temas discutidos no Congresso Nacional embotam essa possibilidade. Os desafios que se avizinham, e que certamente seriam equacionados numa perspectiva de esquerda, estão sob a responsabilidade de uma legislatura que vai até 2018, cujo perfil ainda não engloba igualmente todos os segmentos sociais. Portanto, o amadurecimento político da sociedade é necessário para equilibrar a correlação de forças da Câmara. Hoje, majoritariamente a hegemonia é do grande capital, que se articulam com pequenos grupos para retroagir ao tempo em que as elites não compartilhavam seus privilégios com os pobres (pobre na Universidade?, viajando de avião?! impensável no neoliberalismo). A maioria organizada dos deputados são ruralistas, empresários e evangélicos. De modo preocupante cresce a bancada que tem origem nas polícias, recrudescendo o debate sobre a maioridade penal, dentre outros temas. Por outro lado, a bancada feminina e de negros não apresenta crescimento numérico significativo.

Neste momento, há uma crise em curso e o comportamento do governo indica que poderá ceder e incorrer em inflexões na politica implementada até aqui. Estão em risco as melhorias substantivas na vida da população e a redução das desigualdades socioeconômica e política, materializada na forte mobilidade ocorrida na base da pirâmide.

Por fim, para consolidação da jovem democracia brasileira é preciso incorporar as pessoas que ascenderam social e economicamente no debate político. Só esse segmento poderá pressionar pela ampliação e melhoria na qualidade dos bens e serviços públicos ofertados, bem como sustentar o medo do rebaixamento e a confiança na ascensão que devem seguir na mesma direção. Porém, as eleições de outubro de 2014 mostraram, na última hora, que há uma disputa por esse segmento, por essa mesma razão não pode mais ser tratado de forma despolitizada.

Há de prevalecer maior equilíbrio na representação social, para se contrapor ao poder da mídia, diante de um congresso hegemonizado por segmentos oriundos de classes abastadas, para que possamos, como diria Milton Nascimento, "fazer deste lugar um bom país".

4. REFERÊNCIAS

BARRETO, Ranieri Muricy. *Direito ao não-trabalho*. Salvador: Jornal A Tarde, p. 02, 20/07/2010.

final2.indd 305 4/5/2016 10:04:29 PM

BARRETO, Ranieri Muricy. *O milagre econômico e o governo Lula*. Salvador: Jornal A Tarde, p. 02, 03/01/2012.

BARRETO, Ranieri Muricy (Org.). *Estudos Estados brasileiros — Bahia 200-2013*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

BARRETO, Ranieri Muricy. *A pletora do Banco Central*. Salvador: Jornal A Tarde, p. 03, 03/11/2014

BAVA, Silvio Caccia (Org.). *Thomas Piketty e o segredo dos ricos*. São πaulo: Veneta; Le Monde Diplomatique Brasil, 2014.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2013.

CARDOSO, Ana Claudia Moreira. *Tempos de trabalho, tempos de não trabalho*: disputas em torno da jornada do trabalhador. São Paulo: Annablume, 2009.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

GONÇALVES, Reinaldo. *Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GORZ, André. *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2004.

MARICATO, Ermínia et all. *Cidades rebeldes*: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

NERI, Marcelo. *A nova classe média*: o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo: Saraiva, 2011.

PERROT, Michelle. *Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

PIKETTY, Thomas. *A economia da desigualdade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POCHMANN, Marcio. *Nova classe média?:* o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (ORGs.). *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2013.

SENDEL, Michael J. *O que o dinheiro não compra*: os limites morais do mercado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SICSÚ, João. *Emprego, Juros e Câmbio*: finanças globais e desemprego. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOUZA, Jessé. *Os batalhadores brasileiros*: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: UFMG, 2012.

final2.indd 306 4/5/2016 10:04:29 PM

Capítulo XXII

Democracia e políticas sociais: os efeitos políticos dos programas de transferência de renda no Brasil

Anete B. L. Ivo[1]

SUMÁRIO: 1. Um novo modelo de intervenção na área social na América Latina: os programas de transferência de renda (PTR) — 2. A centralidade da política de transferência de renda, no Brasil: legitimidade e consenso — 3. A crise do modelo: as contradições entre inclusão social, mercado e democracia — 4. Conclusões — 5. Referências.

Erradicar a pobreza, garantir a cidadania e avançar na construção de uma sociedade com maiores níveis de equidade é, sem dúvida, uma responsabilidade do Estado que envolve fortes expectativas e demandas políticas, especialmente em sociedades com elevados índices de desigualdades e de democracia recente, como o Brasil. O papel que as políticas sociais desempenham quanto à legitimação política; o próprio campo da competição política; e os novos dispositivos regulatórios das agências multilaterais, esses fatores, mesmos contraditórios e atendendo a princípios distintos contribuem juntos para a construção de um Estado social 'possível'. Portanto, a agenda social não é exclusiva de uma única

1 Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco; mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1975) e em Sociedades Latino Americanas pela Université de Paris III (1980). Foi professora titular da Cátedra Simon Bolivar da Université Paris III (2000). Atualmente é Fellow do CROP – Comparative Research Programme on Poverty do ISSC – International Social Science Council — período 2015-2018. É professora do Programa de Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador e atua também no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da FFCH-UFBA. É pesquisadora no CRH/FFCH/UFBA e membro do Grupo de Pobreza e Políticas Sociais do CLACSO, desde 2003. Foi professora convidada em universidades estrangeiras e bolsista sênior do Consejo Latino Americano em Ciencias Sociales (1998-99). É autora de livros e artigos de Sociologia publicados no Brasil e no exterior (Argentina, França, Inglaterra, Estados Unidos, Noruega, México e Portugal) nas temáticas: transformações sociais e desenvolvimento; desigualdades, pobreza e Welfare na América Latina; Espaço público e ação coletiva. Até 1995 dedicou-se aos estudos agrários na temática do Estado e movimentos sociais, liderando linhas de pesquisas e cooperações bilaterais apoiadas pela CNPq-CNRS e CAPES-COFECUB (1981-1995). Foi Editora científica do CADERNO CRH (1995 a 2012). É membro do conselho editorial e de comissões de publicação de periódicos brasileiros e estrangeiros (RBCS; Estudos de Sociologia e Sociologia & Antropologia e da Revista Latino-americana de Investigaciones Críticas) e consultora ad hoc de vários periódicos brasileiros e internacionais. É pesquisadora do CNPq e membro do Comitê Assessor para publicações do CNPq (2013-1016). Atuou em comissões acadêmicas, no Brasil e no exterior: Comissão de Avaliação Trienal da CAPES – Sociologia (2010; 2013); comissão acadêmica de seleção de livros – CAPES (2010 2012); membro da Câmara de Ciências Humanas da FAPESB (2009-2012) e de Câmaras Especiais. No exterior: Agence Nationale de Recherche – France; Comisión Sectorial de Investigación Científica (Uruguai); International Social Science Council (Unesco).

final2.indd 307 4/5/2016 10:04:29 PM

força social, mas, conservadores, liberais e socialistas, por diferentes razões e modalidades de intervenção justificam a atuação dos governos na área social. No entanto, por trás desse consenso há um enorme dissenso quanto ao grau da intervenção, os principais segmentos sociais a serem atendidos e seus resultados. Portanto, pode-se afirmar que o conflito social, a competitividade política crescente e as formas de regulação do regime de crescimento e do trabalho determinam a expansão e o desenvolvimento das políticas sociais.

No Brasil, a articulação entre princípios normativos de uma agenda de enfrentamento da dívida social frente aos mais pobres; as acomodações estratégicas no campo da disputa eleitoral[2] e a adoção de um gerenciamento estratégico dos programas sociais segundo o modelo do liberalismo inclusivo e focalizado sobre os mais pobres alteram as relações políticas entre governo e sociedade, gerando competição política, crise de representação e de confiança.

Esse artigo constitui-se de notas preliminares sobre as relações entre a política, a gestão e os programas sociais, tomando por base a centralidade dos programas sociais de transferência de renda, no Brasil. Analisa a expansão e a natureza desses programas, a sua afirmação como marca institucional dos governos do Partido dos Trabalhadores na criação de uma rede de proteção para cidadãos antes desprotegidos da atenção pública. Discute como a metodologia de gestão focalizada produz um consenso favorável a um modelo de intervenção social estratégica, e como a operacionalização técnica da população-alvo dos programas sociais têm efeitos sobre a estrutura social, na construção de uma categoria de "pobres" demandantes da assistência, e sobre a política, pela pacificação do conflito na gestão de benefícios desse amplo segmento de pessoas em condição da pobreza e dependentes da ação do Executivo.

1. UM NOVO MODELO DE INTERVENÇÃO NA ÁREA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA (PTR)

Nos últimos anos observa-se uma tendência dominante de aplicação de programas de transferências condicionadas de renda (PTR) em vários países da América Latina, a exemplo do *Bolsa Familia,* no Brasil, e do *Oportunidades,* no México[3]. Dados da Cepal (2011) mostram que ao longo de mais de 15 anos os

2 No Brasil, a "Carta ao Povo Brasileiro", em 22 de junho de 2002, do candidato à Presidência pelo Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio da Silva, assume tom moderador e acalma o mercado, garantindo um leque maior de apoio à sua candidatura.

3 Em outros países da região outros programas também alcançaram altíssimos níveis de cobertura social, a exemplo do: *Seguro Popular* no México; *Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* y *Familia por la Inclusión*

final2.indd 308 4/5/2016 10:04:29 PM

programas de transferência de renda (PTR) operavam em 18 países da América Latina, beneficiando mais de 25 milhões de famílias, (que somavam em torno de 113 milhões de pessoas), ou seja, 19% da população da América Latina e do Caribe, e representavam em torno dos 0,4% do PIB regional, em 2011. Esses programas consolidam um novo modelo de intervenção dos governos latino-americanos na área social, no enfrentamento da pobreza e das desigualdades, no contexto dos anos 2000. Apesar da sua grande legitimidade e evidências positivas quanto ao desempenho institucional, além dos seus resultados no alívio do orçamento das famílias extremamente pobres, a sua avaliação é distinta, segundo segmentos da população e regiões, com uma grande aceitação pelas classes populares, e uma enorme rejeição entre os segmentos médios e as elites. Pesquisa realizada por Diego Correa[4] em 21 países da América Latina mostra o efeito ambivalente desses programas no comportamento dos eleitores, com um rearranjo nos resultados. Segundo o pesquisador, "o apoio eleitoral ao governo cresce entre beneficiários do programa, ou seja, junto à população mais pobre, mas cai entre aqueles que se opõem a políticas desse tipo, isto é, principalmente entre as pessoas de classe média e alta".

Quais os fatores que antecederam a construção e expansão desses novos programas? A resposta a essa questão não se resume a fatores econômicos, mas envolve antecedentes políticos, como o diagnóstico conservador da (in) governabilidade do Welfare (1975), consolidados mais tarde no Consenso de Washington e uma crise de representação da social-democracia na Europa, nos anos 80, resultante da reconfiguração do mercado de trabalho.

Do ponto de vista das agências multilaterais, as mudanças fundamentaram-se num diagnóstico conservador de meado dos anos setenta formulado por setores neoliberais contrários ao Estado de Bem-estar. Segundo esse diagnóstico a dívida social nos países em desenvolvimento constitui-se fator de ingovernabilidade, devido ao crescimento das demandas sociais, e ao déficit fiscal que, acompanhado por processos inflacionários comprometeriam a autoridade política dos governos. Dessa perspectiva, os gastos previdenciários passam a ser considerados excessivos e inadequados, já que alimentariam privilégios corporativos dos trabalhadores assalariados, desviando-se da finalidade precípua de atender aos que efetivamente precisam (visão liberal), além de comprometer parte excessiva dos recursos públicos com gastos sociais.

Social [Argentina]; *Plan de Equidad* [Uruguay], assim como *Chile Solidario* e, de maneira semelhante, *Red Solidaria* [El Salvador], um país historicamente excludente.

4 Pesquisa de Diego Correa, pós-doutorando pelo Departamento de Ciência Política da USP, em 21 países da América Latina (Ver entrevista em Blog Cepesp, 2014)

final2.indd 309 4/5/2016 10:04:29 PM

Para atender efetivamente aos que mais necessitam recomendam, então, uma reforma do Estado orientada para 'otimizar' os recursos públicos, destinando-os prioritariamente aos extremamente pobres: a agenda neoliberal dos "mínimos" sociais. Essa reorientação envolveu, no âmbito de cada país, uma ruptura com os fundamentos do Estado de Bem Estar e uma alteração do pacto prevalecentes entre Estado, elites empresariais e trabalhadores assalariados.

Em relação à crise de representação da esquerda, na Europa, desde o final dos anos oitenta os partidos social-democratas europeus enfrentavam enormes dificuldades na competição política eleitoral, decorrente da reestruturação do mercado de trabalho e de um papel declinante do protagonismo da classe operária. Eles argumentavam que o crescimento do setor de serviços e a transformação de parte da classe trabalhadora em classes médias teriam gerado uma crise de representação dos partidos socialistas, uma vez que esses não conseguiam mais representar os interesses da grande maioria dos eleitores devido à reconfiguração do mercado de trabalho e a redução do protagonismo do operariado[5]. Essa dissociação entre o programa da esquerda e a reestruturação do mercado de trabalho capitalista influencia a competição eleitoral, levando-os a assumirem uma plataforma eleitoral mais pragmática, em torno da luta contra a pobreza capaz, segundo eles, de aglutinar amplos segmentos sociais e políticos: setores mais conservadores da sociedade civil mobilizados em ações filantrópicas; a área progressista da Igreja; setores da esquerda e dos movimentos sociais que questionam o caráter profundamente desigual da sociedade capitalista e setores da social-democracia.

A ação prioritária das agências multilaterais no combate à pobreza nos anos 2000 buscou minimizar os efeitos dessocializadores (desemprego e empobrecimento) dos ajustes fiscais da década de noventa e o encaminhamento da dívida social se faz, então, pela expansão de programas de transferência de renda aos mais pobres; o estímulo à inclusão produtiva via empreendedorismo e a liberação de créditos populares para esses pequenos empresários (trabalhadores) no enfrentamento da pobreza e no acesso ao mercado. A justificação dessas políticas mobiliza princípios morais de "bom governo", disseminados pelas agências multilaterais e implementados segundo critérios e valores da gestão eficiente dos gastos públicos e pela melhoria da capacidade do Estado (*capaciting building*) no controle e distribuição dos benefícios sociais, operando uma conversão no sentido da política social, assentada em direitos constitucionais universalistas para a gestão técnica eficiente de programas sociais (focalização).

5 Ver OFFE, 1984 e 1989; Przeworski,, 1989.

final2.indd 310 4/5/2016 10:04:29 PM

2. A CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, NO BRASIL: LEGITIMIDADE E CONSENSO

Nos dois mandatos do Presidente Lula (2003-2010) e no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014) a agenda social assumiu centralidade nas políticas públicas, no Brasil. O Programa Bolsa Família, principal programa social, marca os dois mandatos do Presidente Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff na área social, não só pela expansão e crescimento da população beneficiada, como pelos gastos em relação ao PIB, que, entre 2003 a 2014, passam de 0,2% a 0,4%, expandido a cobertura num contexto de crescimento econômico. O Programa Bolsa Família (PBF) incorporou 10,2 milhões de famílias, passando de 3,6 milhões de famílias beneficiadas, em 2003, para 13,8 milhões em março de 2013, com incremento de 284% em dez anos. Esse extraordinário crescimento equivale à inclusão de quase 50 milhões de pessoas (49.637.552) no programa, em março de 2013, o que significa que o ele abarca um quarto (24,7%) da população brasileira[6].

Em cerimônia comemorativa dos dez anos do Programa Bolsa Família (30 de outubro de 2013), a presidenta Dilma Rousseff, ao lado do ex-presidente Lula, avaliou o PBF como muito exitoso e afirmou: "esta é uma iniciativa emancipadora, porque em vez de fortalecer o Estado, transfere o poder ao cidadão, com quem o Brasil tem uma dívida".

E, prossegue:

> Bolsa Família não é caridade, e sim uma tecnologia social de distribuição de renda e combate à desigualdade. Aí é que está a questão. Renda é poder de compra de quem ganha o Bolsa Família, que tem autonomia para decidir o que compra […]. À medida que o Bolsa Família transfere renda dessa forma, gera liberdade de escolha, de cidadania e de consideração da pessoa que recebe [o benefício] como cidadão brasileiro. (Discurso Dilma Rousseff, 2013)

Ao defini-lo como "tecnologia social"[7] o discurso presidencial reforça o *modus operandi* do Programa em termos de técnicas de acompanhamento, pedagogias de treinamento e capacitação, que produz gradativamente formas de socialização

6 Em abril de 2014 o PBF atendia 14,1 milhões de famílias, o que equivale a 50 milhões de pessoas diretamente dependentes do benefício concedido pelo governo.

7 A noção de 'tecnologia social" se refere a um conjunto de técnicas e metodologias introduzidas no campo institucional e aplicadas para a gestão apropriada das populações incluídas em programas de inclusão social e melhoria das condições de vida. São técnicas de gestão para a elegibilidade, controle, definição do público-alvo etc. acompanhadas por um conjunto de normas e pedagogias de ação mescladas por valores morais na condução da política pública, que consolidam acertos dessa forma de intervenção, entre sociedade civil, técnicos dos governos e acadêmicos envolvidos na implementação das ações sociais. A discussão e construção dessa noção resultou de um processo de discussão coletiva e o resultado produz a efetivação de consensos ampliados.

final2.indd 311 4/5/2016 10:04:29 PM

institucional dos beneficiários e agentes do governo, orientadas sendo princípios de proteção da cidadania, e gerando expectativas crescentes dos benefícios como potenciais beneficiários de outros programas sociais pela sua elegibilidade. Por outro lado, ao reconhecer que o Bolsa Família favorece a autonomia e a liberdade pelo acesso à renda concedida pelo governo, ampliando o poder de compra aos beneficiários, a Presidenta traduz a cidadania como sujeitos do consumo vinculados ao mercado. Reafirma-se, assim, um liberalismo social de inclusivo via o mercado, mediado por ações do governo, especialmente para segmentos de renda mais baixa, que atende a interesses de vários setores: as camadas mais pobres, mas também o setor financeiro e de serviços.

A eficiência na implementação e nos objetivos do programa mostra um aperfeiçoamento institucional continuado da elegibilidade, acompanhamento e capacitação institucional, segundo padrões rigorosos de gestão e responsabilidade pública, com adoção de uma racionalidade técnica operacional, afastada dos velhos mecanismos clientelistas para fins eleitorais. Na realidade, alteram-se as bases de construção das lealdades, passando de um velho modelo de assistencialismo para a atribuição de benefícios apoiados em critérios de racionalidade burocrática de tipo weberiano. O relatório de *Auditoria do Tribunal de Contas* da União, de 2006, não encontrou relação de correspondência entre a distribuição dos benefícios por municípios e a vinculação a partido político, desmistificando o uso eleitoreiro do programa pelo PT, denunciado pela oposição. Ademais, o programa vem se aperfeiçoando com a correção de algumas limitações, focando sobre as famílias extremamente pobres, ampliando a idade dos filhos na recepção de benefícios complementares para adolescentes etc., segundo o mesmo princípio de seletividade no interior do programa, que opera uma focalização da focalização, de acordo com critérios de faixa etária, nível de renda etc..

O aperfeiçoamento institucional do programa e a sua efetividade em termos de criação de uma rede de proteção para os segmentos mais pobres consolidam a ideia de que o programa expressa uma nova era de "universalização" assentada em critérios rigorosos de controle e aperfeiçoamento na alocação de benefícios, na constituição de uma rede de proteção ampliada, que cobre o território nacional.

A associação entre essa forma de atuação e enunciados normativos de justiça social reforça um entendimento generalizado sobre a eficácia do programa como modalidade de instituição inovadora e a mais eficaz na ação social, inclusive pela relação favorável entre custos e beneficiados. Esse entendimento reforça um amplo consentimento entre governo e beneficiários de programas sociais, ampliando-se uma 'comunidade epistêmica'[8], no Brasil, favorável aos programas de transferência

8 Comunidade epistêmica" formada pela sociedade civil, técnicos dos governos e acadêmicos.

final2.indd 312 4/5/2016 10:04:30 PM

de renda, que passam a ser aceitos, como sendo aqueles que melhor atendem ao uso de recursos públicos, efetivamente direcionados aos que mais precisam e contribuindo para uma concepção de justiça social baseada na tese de "eficácia do gasto social". Essa operação separa os nexos estruturais entre pobreza, trabalho e proteção social, e afasta os beneficiários dos direitos sociais, ao tempo em que transforma a noção de democracia e justiça social num valor moral operado segundo critérios técnicos de racionalidade institucional da gestão "eficaz" dos benefícios que, ao mesmo tempo possibilita uma liberdade de consumo dos 'pobres' no mercado. Apesar do reconhecimento positivo do programa eles não se constituem em direitos básicos constitucionais e a noção de universalidade utilizada pela técnicos vinculados ao programa se restringe à cobertura da população-alvo, e não à direito da cidadania, como formula Barba (2008).

No entanto, a política de reforço à renda para os estratos de renda mais baixa, envolveu também ações efetivas de valorização do salário mínimo, recuperação do mercado de trabalho e acesso ao crédito aos setores populares, que favoreceram o crescimento econômico e o bom desempenho do governo na área social. Decompondo as "Causas da redução das desigualdades na década passada" o IPEA (2012, p. 8) aponta para os seguintes fatores: Trabalho (58%), Previdência (19%), Bolsa Família (13%), Benefício de Prestação Continuada (BPC 4%) e Outras. O aumento do emprego e do valor do salário, inclusive sobre aposentadorias e pensões, alavancaram o consumo doméstico, contribuindo para o crescimento e a dinamização do mercado interno. Portanto, sabe-se que não foi o Bolsa Família exclusivamente que produziu esses resultados, ainda que a transferência massiva de renda para os estratos de renda mais baixa tenha alterado a pirâmide de distribuição da renda, em favor dos estratos de renda mais baixa. Foi a adoção de uma política econômica neo-estruturalista, orientada segundo um "liberalismo inclusivo", que permitiu o consenso proclamado de êxito da ação social dos governos do Presidente Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff. O caráter híbrido de atuação sobre segmentos de renda nas faixas mais baixas produz o que Jacques Rancière (1996) chama de "*mésentente*" (dissenso), que mobiliza racionalmente palavras iguais com sentidos distintos, originários de concepções políticas diferentes, mas que geram um consenso em relação ao que proclama o governo.

O efeito conjugado das ações de assistência, previdência e valorização do mercado de trabalho, direcionado prioritariamente aos estratos de renda mais baixa, acabou por fetichizar simbolicamente o "acerto" do novo modelo de transferência de renda, como a via mais eficaz de justiça social. A consolidação da estrutura institucional do programa e os resultados na estrutura de distribuição de renda, com queda dos índices de redução das desigualdades, reforçam a convicção da pertinência dos programas de transferência de renda.

final2.indd 313 4/5/2016 10:04:30 PM

O manejo do programa afirma, portanto, um desenho híbrido que opera segundo o princípio estratégico da seletividade e da focalização na criação de uma rede de proteção aos mais pobres, mas proclama discursos normativos de universalidade na justiça social. Os pressupostos morais no desempenho técnico colaboram para gerar a convicção de que o desenvolvimento da sociedade no combate à pobreza e às desigualdades "deve ser"realizada pela via da focalização dos mais pobres.É incontestável a legitimidade dos três últimos governos na área social e as melhorias das condições materiais de vida num contexto de extraordinário crescimento econômico.

Mas, considerando o princípio da igualdade de todos à proteção, o modelo estratégico legitima a segmentação da proteção social e deixa de fora uma faixa significativa de cidadãos excluídos da proteção, porque não atendem aos critérios de elegibilidade dos programas de assistência focalizada e nem se beneficiam dos direitos da Previdência social. Esse segmento excluído da proteção social corresponde a 28% da população ocupada brasileira de 16 a 65 anos, desprotegida socialmente, segundo a PNAD/IBGE de 2012 (Informe, 2012) e abarca quase 25 milhões de pessoas (24,81). São os "desfiliados" de Castel (1995) ou os *no man´s land* de Lautier (1999) a quem eu chamo de '*coletivos de destino*" (Ivo, 2008), ou uma "classe para o outro" (Bourdieu,1977), dado o caráter despolitizado dessa categoria administrativa dos "demandantes da assistência", que compõem o CadUnico — base de cadastramento da população-alvo para a alocação dos benefícios sociais diretamente gerenciados pelo Executivo. Esse contingente de pessoas, somava uma população de 87 milhões de pessoas na linha da pobreza, que se beneficiavam de diferentes programas sociais, em 2014. Do ponto de vista político, essa população dos programas sociais estabelece uma relação direta entre governo e camadas populares, gerando uma espécie de *fidelidade passiva* entre governo, tecnoburocracia e as famílias em situação de pobreza, sem outras formas de mediação e representação política.

Não restam dúvidas que "A melhoria nas condições materiais de vida de um cidadão o estimula a apoiar o governo e isto é verdadeiro para qualquer classe social", como diz Correia. Os resultados da eleição de 2014 comprovam uma adesão significativa do eleitorado da região Nordeste à candidata do PT, a Presidenta Dilma Rousseff, em todos os estados da Região, onde os níveis de pobreza são os mais elevados, no país. No entanto, o programa não gerou o mesmo resultado em regiões com média de renda mais elevada, como a região Sudeste. Em parte, a explicação para essa baixa adesão pode ser porque parcelas dos trabalhadores urbanos que integram o mercado informal na faixa de renda de dois salários mínimos constitui o segmento mais penalizado dessa mudanças, e se encontram fora dos benefícios. Mas, também, porque a renda transferida pelos programas, nas áreas urbanas,

final2.indd 314 4/5/2016 10:04:30 PM

não tem a mesma importância na composição do orçamento familiar, como em cidades pequenas e de médio porte. Essas famílias residentes em áreas urbanas enfrentam custos mais elevados de transporte e moradia, que consomem parte relevante da sua renda. Ademais, a atenção à pobreza separada do universo do trabalho legitima uma segmentação da proteção no mercado de trabalho e tem efeito deslegitimador do governo em áreas onde prevalece o trabalho assalariado.

A prevalência desse modelo de intervenção pró-pobres é assegurada mesmo em contextos de crise econômica e austeridade fiscal, a exemplo das medidas adotadas pela presidenta Dilma (2015), no início do seu segundo mandato, que penalizou direitos previdenciários e trabalhistas, ao tempo em que manteve os benefícios do Bolsa Família. As mudanças atuais na legislação do trabalho, nas regras do seguro-desemprego e na Lei de Terceirização exibem maior fidelidade do governo aos segmentos mais pobres e uma ruptura de compromissos com os direitos dos trabalhadores. Portanto, o principio estratégico inerente ao liberalismo social do governo legitima a segmentação da proteção pró-pobres, o que tenciona com a justiça redistributiva com base nos direitos do trabalho.

3. A CRISE DO MODELO: AS CONTRADIÇÕES ENTRE INCLUSÃO SOCIAL, MERCADO E DEMOCRACIA

O processo de transição política, da Constituição brasileira de 1988 ao contexto atual, revela, portanto, diversas contradições e paradoxos da sociedade brasileira. A trajetória aponta para um amplo processo de inclusão social das camadas populares à vida institucional e ao mercado, induzido por uma ação efetiva do Estado em favor dos estratos de renda mais baixa e viabilizada pelo desenvolvimento de programas de distribuição de renda, valorização do salário mínimo, abertura de crédito popular e inclusão produtiva, medidas que dinamizaram o mercado interno e alteraram a pirâmide de distribuição de renda em favor dos estratos de renda mais baixos.

Em que pese esse expressivo processo de inclusão social das camadas populares à vida institucional e ao mercado, a sociedade brasileira experimenta uma vivência controvertida da democracia, que se reafirma como valor moral, mas experimenta, na prática, processos de inversão de compromissos entre governo e várias classes sociais. Uma primeira contradição se expressa na tendência a priorizar programas de renda às famílias mais pobres ao mesmo tempo em que promove uma desregulação dos direitos sociais e trabalhistas. A efetivação das políticas de valorização do salário e recuperação dos empregos até 2014 não gerou garantias de proteção ao trabalho no contexto de austeridade de 2015. Por outro lado, as péssimas condições da prestação de serviços de saúde e educação geram uma inversão de compromissos entre os cidadãos beneficiários e os governos quanto ao

final2.indd 315 4/5/2016 10:04:30 PM

cumprimento das condicionalidades das famílias no Programa Bolsa Família. A baixa qualidade da oferta de serviços de transporte público e segurança, nas cidades, corroe os ganhos e a melhoria da renda das famílias nas metrópoles brasileiras, comprometendo as condições de vida e trabalho das camadas trabalhadoras.

A gravidade da questão social brasileira na área urbana pode ser avaliada pela proporção que o aumento de 0,20 centavos na tarifa de transportes ocupa em relação ao salário mínimo brasileiro. Alguns analistas calculam que para um trabalhador que ganha apenas o salário mínimo, o custo diário com transporte para chegar ao seu trabalho equivale a pouco mais que a quarta parte de sua renda, e isso é significativo. Ademais, um estudo da *Auditoria Cidadã da Dívida*, no ano de 2012, mostra que as despesas com juros e amortizações da dívida pública representaram 47.19% do orçamento nacional, enquanto o governo dedicou à saúde pública 3.98%, à educação 3.18% e ao transporte 1.21% (Borón, 2013), o que expressa a justeza das demandas sociais, que não podem ser resolvidas consistentemente pelos programas de transferência de renda.

Essa vivência controvertida da relação entre direitos e deveres da cidadania na relação com governos e a péssima qualidade dos serviços prestados, além dos graves escândalos de corrupção fomentam um desengajamento moral e uma crise de confiança da sociedade na política, entre outros fatores. A adoção de um modelo de planejamento estratégico do empreendedorismo urbano em torno de oportunidades de negócios favoráveis às grandes corporações internacionais reatualizou essa crise de representação, em junho de 2013, expressa no *Movimento Passe Livre*, que canalizou demandas múltiplas e descontentamentos do conjunto da população diante de uma opção de desenvolvimento urbano que penalizou as condições de mobilidade das classes populares em favor dos altos gastos públicos com a Copa do Mundo em 2013, além dos sucessivos escândalos de corrupção divulgados pela mídia, que hoje ameaçam a estabilidade política do Brasil.

Por fim, a legitimação das políticas de transferência de renda junto às camadas populares desagrada a grande maioria das classes médias e altas, bem como as velhas oligarquias agrárias e os partidos da oposição, descontentes com a perda de controle sobre os segmentos mais pobres, aprofundando uma violenta reação contra o governo, inclusive, com saídas equivocadas antidemocráticas, ainda que não diretamente associadas à intervenção na área social.

4. CONCLUSÕES

Sintetizando, pode-se apontar alguns movimentos contraditórios no percurso político, entre democracia política e social:

- Os movimentos sociais dos anos 1970 e a luta pelo restabelecimento da democracia contribuíram para a disseminação e afirmação de valores republicanos

final2.indd 316 4/5/2016 10:04:30 PM

(de igualdade, direitos sociais, individuais e coletivos, uma forte competitividade eleitoral e uma participação política elevada). Entretanto, as políticas de austeridade fiscal e privatização dos serviços públicos, nos anos 1990, resultaram numa incompatibilidade entre as políticas redistributivas e a democracia, gerando uma crise de confiança nos governos, especialmente dos segmentos assalariados urbanos e classes médias, em relação aos compromissos sociais.

- A evolução contraditória entre a consolidação de um direito público instituído na Constituição do Brasil, em 1988, que significou um avanço da cidadania social em termos da implantação da Seguridade Social, fundada sobre o princípio da universalidade, e o movimento posterior favorável à desregulamentação dos direitos trabalhistas e direitos universais (ainda incompletos) afetam a representação desses cidadãos na sua relação com os governos. A dissociação entre a democracia e a evolução dos direitos sociais se apresenta, então, particularmente problemática, dada a amplitude do desemprego nos períodos de crise.
- O princípio ordenador das políticas sociais, a partir dos anos 1990, dissociado do mercado de trabalho, reorienta-se segundo o campo prioritário da assistência focalizada aos extremamente pobres, com base na transferência de renda e fora do mercado de trabalho, em áreas que não afeta as "zonas críticas" da proteção social. As condicionalidades exigidas aos beneficiários dos programas, quando não é acompanhada pela oferta de serviços públicos de qualidade, na área de educação, saúde e assistência, inviabilizam o objetivo maior de romper o ciclo intergeracional da pobreza, além de representar um desequilíbrio entre as obrigações dos beneficiários e do Estado.
- As contradições entre assistência e trabalho se reatualizam e ganham relevância na crise política brasileira do presente, quando a política de austeridade fiscal aplicada em 2015 afeta os direitos dos trabalhadores, preservando os compromissos sociais, como o Bolsa Família, que assume prioridade. Essa ambivalência entre inclusão institucional ao mercado, dos estratos de renda mais baixa, e os ajustes da legislação trabalhista afetam direitos sociais conquistados por anos de lutas e aprofundam um dos principais dilemas da governabilidade no Brasil, que aparece como "quebra sucessiva de contrato" entre governo e seus cidadãos.

5. REFERÊNCIAS

BARBA, Carlos. *La reforma social en América Latina en la encrucijada.* Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social**.** Projeto de pesquisa. Madrid: Fundación Carolina, 2008.

final2.indd 317 4/5/2016 10:04:30 PM

BOURDIEU (P.), 1977, « Une classe objet ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales,* Paris: EHESS, p. n.17-18.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório de Acompanhamento do Programa Bolsa Família* n. 022.093.2006-5, 2006.

BRASIL. *Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante celebração dos 10 anos do Programa Bolsa Família. Brasília/DF,* 30 de outubro de 2013. Disponivel em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-celebracao-dos-10-anos-do-programa-bolsa-familia-brasilia-pdf>. Acesso em: 16.07.2014.

BORÓN, Atílio. *Brasil*: um novo ciclo de lutas sociais ? 26 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.diarioliberdade.org/opiniom/outras-vozes/39598-brasil-um-novo-ciclo-de-lutas-populares.html>. Acesso em: 12.07.2013.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y Caribe.División de Desarrollo Social. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile: CEPAL, junho 2011.

COSTA, Daniel. *Seminário*: Pesquisador analisa influência dos programas de transferência de renda no eleitor. São Paulo, Cepesp, 29 de março de 2014. Disponível em: <https://cepesp.wordpress.com/2014/03/29/seminario-pesquisador-analisa-influencia-dos-programas-de-transferencia-de-renda-no-eleitor/>.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: IPEA, 25 set. Brasília: IPEA, *Comentário Ipea*, n. 155, 25 set. 2012.

INFORME da Previdência. "Evolução Recente da Proteção Previdenciária e seus Impactos sobre o Nível de Pobreza". *Informe da Previdência Social*, v. 25, n. 10, setembro 2013.

IVO, Anete B. L.*Viver por um fio: pobreza e política social.* São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008a.

LAUTIER, Bruno. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écaltement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris: IHEAL, n. 30, p.19-44, 1999.

PREZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras,1989.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. Transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

RANCIÈRE, Jacques. La mésentente: politique et philosophie. Paris: Galilée, 1995. *[O Desentendimento* — Política e Filosofia. Trad. Ângela Leite Lopes. São Paulo: Ed. 34, 1996.]

final2.indd 318 4/5/2016 10:04:30 PM