

Domínio público/ Wikimedia Commons

CREDENCIAMENTO E APOIO FINANCEIRO:
PROGRAMA DE APOIO ÀS PUBLICAÇÕES CIENTÍFICAS PERIÓDICAS DA USP
COMISSÃO DE CREDENCIAMENTO

Revista USP / Superintendência de Comunicação Social
da Universidade de São Paulo. – N. 1 (mar./maio 1989) -
- São Paulo, SP: Universidade de São Paulo, Superintendência
de Comunicação Social, 1989-

Trimestral.
Continuação de: Revista da Universidade de São Paulo
Descrição baseada em: N. 93 (2012)
ISSN 0103-9989

1. Ensaio acadêmico. I. Universidade de São Paulo.
Superintendência de Comunicação Social

CDD-080

ISSN 0103-9989 **134** julho/agosto/setembro 2022

dossiê bicentenário da independência: política

5 Editorial

9 Apresentação *José Álvaro Moisés*

29 Sequenciamento histórico e statecrafting no Brasil *Lourdes Sola* e *Jorge Caldeira*

45 O imperativo da reforma política *Bolívar Lamounier*

59 As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil *Sérgio Abranches*

75 Nau sem rumo? O sistema partidário brasileiro pós-redemocratização *Carlos Ranulfo Melo*

91 Regimes e intervenção política dos militares no Brasil *Octavio Amorim Neto*

109 Judiciário: a institucionalização como poder *Maria Tereza Aina Sadek*

127 Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade *Fernando Luiz Abrucio*

143 Governança ambiental: da destruição das florestas até os objetivos de descarbonização *Eduardo Viola* e *Matias Alejandro Franchini*

163 Os Códigos Penais brasileiros no combate à corrupção *Rita de Cássia Biason*

179 A desconfiança política dos eleitores em face do Congresso Nacional e dos partidos políticos: o déficit de nossa história representativa *Rachel Meneguello* e *Fabíola Brigante Del Porto*

textos

199 Anotações sobre o metaverso *Caio Túlio Costa*

223 Iuri Lotman, o pensador renascentista *Gutemberg Medeiros*

arte

238 Do "artífice da cor" ao "pintor do futuro" – o olhar da crítica sobre a obra de Rebolo *Lisbeth Rebollo Gonçalves*

livros

255 O olhar decolonial sobre a América Latina *Marta F. Topel*

261 Como romper o silêncio do racismo. E ouvir, entre as vozes, as filhas da Palestina *Juliana Kiyomura Moreno*

A **revistausp** é uma publicação trimestral da Superintendência de Comunicação Social (SCS) da USP.
Os artigos encomendados pela revista têm prioridade na publicação. Artigos enviados espontaneamente poderão ser publicados caso sejam aprovados pelo Conselho Editorial.
As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor CARLOS GILBERTO CARLOTTI JUNIOR
Vice-reitora MARIA ARMINDA DO NASCIMENTO ARRUDA

SUPERINTENDÊNCIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Superintendente EUGÊNIO BUCCI

revistausp

Editor JURANDIR RENOVATO
Editora de arte LEONOR TESHIMA SHIROMA
Revisão MARIA ANGELA DE CONTI ORTEGA
SILVIA SANTOS VIEIRA
Secretária MARIA CATARINA LIMA DUARTE
Colaborador MARCOS SANTOS (fotografia)

Especial Bicentenário da Independência
LUIZ ROBERTO SERRANO (idealização e coordenação)
MARCELLO ROLLEMBERG (coordenação)
MARCIA BLASQUES (coordenação)

Conselho Editorial
ALBÉRICO BORGES FERREIRA DA SILVA
CICERO ROMÃO RESENDE DE ARAUJO
EDUARDO VICTORIO MORETTIN
EUGÊNIO BUCCI (membro nato)
FERNANDO LUIS MEDINA MANTELATTO
FLÁVIA CAMARGO TONI
FRANCO MARIA LAJOLO
JOSÉ ANTONIO MARIN-NETO
OSCAR JOSÉ PINTO ÉBOLI

Ctp, impressão e acabamento
Gráfica CS

Rua da Praça do Relógio, 109 – Bloco L – 4º andar
CEP 05508-050 – Cidade Universitária – Butantã – São Paulo/SP
Telefax: (11) 3091-4403
www.usp.br/revistausp
e-mail: revisusp@usp.br

“Política” é o terceiro número da série que a **Revista USP** publica sobre o Bicentenário da Independência. Política, aqui, tem a ver com democracia, com a qualidade da democracia, com a forma como a democracia no Brasil se estabeleceu e evoluiu a partir dos primeiros esboços anunciados durante a emancipação que já vinha se configurando como resposta, talvez única, a uma crise (não só) política, tanto na colônia quanto em Portugal. Passados 200 anos, depois de inúmeros avanços e outros tantos retrocessos, como está a nossa democracia? E embora a democracia não se esgote tão somente no momento do voto, às vésperas de eleições tão importantes como as de outubro próximo, tal pergunta se torna ainda mais relevante.

Os artigos presentes no dossiê tentam respondê-la de alguma maneira. Como expôs em sua apresentação o professor José Álvaro Moisés, do Instituto de Estudos Avançados da USP e coordenador do número, “aqui são examinados aspectos centrais do processo de institucionalização do sistema político, a partir dos desdobramentos da Independência, com o objetivo de identificar os principais dilemas que afetam a qualidade da democracia brasileira”.

Moisés deita luz sobre o dossiê ao desvelar um caminho argumentativo que se inicia com a análise da centralização do poder (e da origem dessa tradição do Estado brasileiro), do sistema presidencialista (adotado desde a proclamação da República), passando pelas questões da representação política, da fragmentação partidária (que acarreta o sentimento, no eleitor, de não estar sendo representado), da intervenção dos militares no poder (e os eventuais perigos dessa intervenção), pela judicialização da política (ou pela “politização da justiça”), pelo pacto federativo (inclusive no governo Bolsonaro), pelo descaso com o meio ambiente (idem), chegando por fim à corrupção (como também às formas tradicionais de contê-la e puni-la) e ao seu mais nocivo efeito político, a saber, a desconfiança nas instituições representativas e nos valores que elas simbolizam.

Isso de fato parece exigir de nós uma atenção especial. Quando as instituições democráticas deixam de fazer sentido para o cidadão – e não só àquele dito “de bem”, mas a todos nós, indiscriminadamente, como prescreve a Constituição –, corre-se o risco de tomar a democracia – como temos assistido inúmeras vezes ao longo do atual governo – por aquilo que ela não é.

Jurandir Renovato



Domínio público/Wikimedia Commons

bicentenário da independência: política

Apresentação

Os 200 anos da Independência e o sistema político

José Álvaro Moisés

Duzentos anos depois da Independência brasileira, a celebração das decisões que marcaram esse evento histórico abre uma oportunidade extraordinária para um balanço crítico do país sobre si mesmo. Os diferentes esforços nesse sentido se multiplicam e a edição deste dossiê pretende contribuir para isso com um exame crítico do sistema político brasileiro.

A proclamação da emancipação política feita por Pedro I nos fez nascer como nação, mas a estruturação do sistema político brasileiro, embora prenunciada por algumas decisões daquele momento, só ocorreria com os desdobramentos políticos e institucionais dos dois séculos seguintes. Superamos a condição de colônia de Portugal na segunda década do século XIX depois que vários líderes como Tiradentes foram enforcados e esquartejados em décadas anteriores com o objetivo de intimidar a rebeldia; estabelecemos a monarquia constitucional e uma estrutura limitada de representação política nas décadas seguintes e chegamos à República pelas mãos dos militares no limiar do século XX. A construção da democracia, contudo, com escassa participação popular, apenas ensaiava seus primeiros passos.

Hoje, em que pese sermos um regime democrático relativamente consolidado, o sistema político está em crise, os cidadãos não se sentem representados, desconfiam dos políticos e de instituições como o Parlamento e os partidos. O descompasso entre o sistema político e a sociedade, a despeito de importantes continuidades institucionais, se agrava sob efeito de rupturas e de instabilidades políticas que se

JOSÉ ÁLVARO MOISÉS é professor do IEA/USP, professor titular aposentado do Departamento de Ciência Política da USP e coordenador do Grupo de Pesquisa Qualidade da Democracia do IEA/USP.

sucedem e que, por vezes, a exemplo do ocorrido nas últimas décadas com os episódios de *impeachment* de dois presidentes eleitos democraticamente, traumatizam a sociedade, dividem os partidos, fragilizam a legitimidade do regime e colocam em questão a qualidade da democracia.

A celebração dos 200 anos da Independência nos oferece, portanto, uma oportunidade incomum para um balanço do que está bem e funciona, e do que está mal e produz efeitos negativos para a vida política do país. A tarefa nesse sentido supõe um olhar crítico, generoso e abrangente, que, contemplando o descompasso entre o mundo da política e o mundo da sociedade, seja capaz de apontar saídas possíveis. O foco não são governos específicos, mas as instituições, as regras e os mecanismos democráticos destinados, ao mesmo tempo, a dar voz aos cidadãos e a processar politicamente as suas preferências e os seus interesses.

A Independência de 1822 consolidou um forte sentido de identidade nacional no país, cujos sinais antecediam essa data, mas como têm chamado a atenção analistas como o historiador José Murilo de Carvalho, afora celebrar o que é devido, temos ainda muito o que questionar, pois a mudança de 200 anos atrás deixou em aberto muitos problemas e impasses, a exemplo dos decorrentes de quase quatro séculos de escravidão, algo cujos efeitos tiveram enorme impacto na formação da cidadania, com consequências que questionam a democracia existente no país.

Tendo como ponto de partida o significado histórico da decisão de 1822, com seus avanços e seus limites, essa revisão crítica pode nos ajudar a avaliar o impacto da Independência ao longo do tempo, as mudanças verificadas a partir do Primeiro e do Segundo Reinados, da proclamação da República, e depois, sucessivamente, da Revolução de 1930, do golpe de Estado de 1937, da democracia de massas de 1946, do golpe de 1964, da transição política dos anos 80 e das demais transformações do século XX e início do XXI, cujos efeitos, em conjunto, influenciaram tão profundamente a institucionalização do sistema político brasileiro.

Os textos formadores deste dossiê se propõem a examinar a natureza complexa de aspectos fundamentais desse sistema com o objetivo de avaliar a qualidade da democracia vigente no país.

QUALIDADE DA DEMOCRACIA

Como definir a abordagem da qualidade da democracia? Os que se movem por essa perspectiva estão preocupados com a boa democracia. Trata-se de uma preocupação normativa que demanda, para que a análise tenha eficácia, uma cuidadosa reconstrução empírica da estrutura democrática, de seus componentes fundamentais e de seus processos de consolidação. A pesquisa da qualidade do regime democrático requer, assim, o desenvolvimento de conceitos, medidas e indicadores empíricos próprios da metodologia de análise comparativa. Desde os anos 90 do século passado, muitos avanços metodológicos foram realizados nesse sentido, dando origem a diferentes modalidades de medição e de avaliação aplicadas a democracias com diferentes graus de consolidação. O foco desses esforços

é o diagnóstico das condições que tornam uma democracia melhor ou pior e, a partir daí, o municiamento dos membros da comunidade política, especialmente os atores ativos, de conhecimento sobre o estado da democracia e, se, como e em que sentido ela precisa ser melhorada ou reformada institucionalmente (O'Donnell et al., 2004; Munck, 2009; Costa Pinto et al., 2013; Diamond & Morlino, 2005; Levine & Molina, 2011; Moisés, 2015).

Para isso, a análise deve começar pela definição dos dois principais termos dessa abordagem multidimensional: democracia e qualidade. Democracia, como se sabe, não é um conceito consensual. Uma definição recorrente sustenta que eleições são a pedra angular do regime, mas os processos de democratização em diferentes partes do mundo demonstraram que elas não garantem, necessariamente, o estabelecimento de sistemas políticos capazes de assegurar princípios fundamentais como o império da lei, o respeito por direitos civis e políticos dos cidadãos e o controle social de governos. Uma vez instalado o novo regime, ainda que isso mostre que doravante a escolha de quem governa estará sujeita ao princípio da soberania popular, eleições não são suficientes para assegurar que serão adotados os critérios listados acima e que a oposição será respeitada. Regimes autoritários podem persistir e tentar se legitimar através de eleições. Em muitos casos, partidos e líderes políticos agem para desativar os mecanismos de controle interinstitucional, como a responsabilização vertical e horizontal (*accountability*) de governos, ainda que tenham chegado ao poder através de procedimentos eleitorais usuais (O'Donnell, 2003).

A ciência política contemporânea define predominantemente o regime democrático a partir da visão que enfatiza sobretudo o papel dos procedimentos, em especial, os mecanismos de competição destinados à formação de governos; mais raramente, os mecanismos relativos aos modos de governar, e ainda com menos frequência, os resultados do processo democrático. Essa concepção se apoia na obra de Joseph Schumpeter (1942), que definiu o regime democrático como um arranjo institucional concebido para produzir decisões políticas adotadas por elites escolhidas em eleições competitivas por eleitores cujo papel se esgotaria nessa função. Sob sua influência intelectual, diferentes autores adotaram uma definição que colocou a competição e a disputa eleitoral como as características principais da democracia.

Mas ao definir o regime basicamente como um método de escolha de elites em competição por posições no governo, a abordagem minimalista de Schumpeter foi vista como expressão de uma "falácia eleitoralista" que sobrepõe os procedimentos eleitorais a outras dimensões da democracia como as garantias necessárias para assegurar a igualdade de condições das disputas eleitorais ou os mecanismos de inclusão política que universalizam a participação dos cidadãos e qualificam as suas relações com os líderes eleitos (Karl, 2000). Preocupações unilaterais com as regras eleitorais podem mascarar desigualdades sistêmicas que minam princípios básicos da democracia, a exemplo de históricas restrições à participação das mulheres.

A abordagem proposta por Schumpeter foi, contudo, revista e complementada por outras contribuições. Uma sólida tradi-

ção teórica, da qual Robert Dahl é provavelmente o expoente mais importante, definiu a democracia como um regime essencialmente baseado no processamento pacífico de conflitos sociais e políticos próprios de sociedades complexas e desiguais. Segundo Dahl (1989), a democracia é a opção preferida para o controle da violência, a melhor alternativa para gerir tais conflitos de forma pacífica e para organizar a vida coletiva com base na competição e na cooperação entre atores de identidades políticas diferentes. Especialmente em *A democracia e seus críticos*, Dahl definiu um conjunto de princípios que caracterizam o regime:

- Em primeiro lugar, a existência de regras constitucionais que garantem que os líderes eleitos controlem as decisões sobre as políticas públicas;
- Depois, a prática regular de eleições livres e justas, definidas como mecanismo básico de seleção de governantes, conduzidas de modo a excluir o recurso à coerção;
- O sufrágio universal e inclusivo, capaz de assegurar o direito de voto a todos os adultos, definido como uma dimensão de participação ativa das pessoas comuns;
- O direito dos cidadãos de se candidatarem a cargos públicos, ainda que em alguns casos isso seja restrito por regras de elegibilidade, como limites de idade;
- A existência de garantias que assegurem aos cidadãos o direito de se expressarem livremente sem risco de represálias ou punições devidas às suas ideias e posicionamentos políticos, inclusive críticas ao governo, ao regime, à ordem socioeconômica e à ideologia prevalecente;
- Direito de acesso dos cidadãos a fontes alternativas de informação, regulamentadas e protegidas por lei;
- Direito de formação de associações autônomas, como partidos políticos e grupos de interesse independentes com os quais os cidadãos defendam os seus direitos e as suas preferências.

Essa formulação antecipou em grande medida aspectos centrais da abordagem da qualidade da democracia. Diamond e Morlino (2005), por exemplo, em linha com essa tradição, identificaram oito dimensões principais segundo as quais a qualidade de uma democracia pode variar. As cinco primeiras envolvem regras de procedimento destinadas a viabilizar o conteúdo da democracia: o Estado de direito, a participação política, a competição política e as três modalidades de responsabilização de governos (*accountability*), vertical, horizontal e social. Seguem-se duas dimensões de conteúdos substantivos: o respeito pelas liberdades civis e direitos políticos; e a garantia da igualdade política e de seus correlatos, como a igualdade social e econômica. A dimensão final integra procedimentos e conteúdos: a capacidade de resposta de governos e de representantes aos eleitores, que assim podem avaliar e julgar se o funcionamento do regime leva em consideração seus interesses e suas preferências.

Democracias de qualidade são vistas, então, como sistemas políticos baseados no império da lei e na regra da maioria, embora isso não seja necessariamente sempre democrático; a regra da maioria deve ser combinada com a garantia de direitos humanos fundamentais, de que são particularmente importantes os direitos de

minorias. Regras e estruturas institucionais devem incluir também meios de qualidade mínima de funcionamento de governos, pois se as decisões de cunho democrático não forem efetivamente implementadas o conceito de democracia perde significação. Ademais, uma cultura política democrática também é vista como crucial para assegurar a legitimidade e a sustentabilidade do sistema (Moisés, 2011a). Nesse sentido, a participação dos cidadãos é um aspecto essencial, enquanto a abstenção é prejudicial ao regime. "Os cidadãos devem ser livres para expressar a sua insatisfação ao não participar, mas uma democracia saudável supostamente floresce quando os cidadãos participam do debate público, elegem os seus representantes, aderem a partidos políticos e prestam atenção ao desempenho dos governos" (Diamond & Morlino, 2005); sem isso a democracia se torna território exclusivo de grupos privados poderosos e deixa de ser um espaço de decisões de interesse coletivo. Uma boa democracia, nesse sentido, supõe que os mecanismos de representação política, destinados a conectar as aspirações dos cidadãos com o sistema político, sejam ativos e funcionem bem. A ideia é que esses fatores multidimensionais sejam considerados em conjunto para medir adequadamente a qualidade do regime democrático.

Uma objeção importante a essa abordagem tem relação, no entanto, com o fato de a maior parte dos regimes democráticos existentes operar em sociedades de economia capitalista. Enquanto os avanços democráticos vão sempre na direção de mais igualdade, o capitalismo como sistema econômico e social gera crescentes desigualdades. Trata-se de um questionamento que afeta o princípio de igualdade política. A questão se refere à equidade da disputa eleitoral e da escolha de governos, mas também às condições de acesso das pessoas comuns à prerrogativa constitucional que lhes assegura o direito de se constituir em alternativa em face da política dominante. Em última análise, do ponto de vista da qualidade da democracia, a questão se refere à influência efetiva que os cidadãos dessas sociedades têm sobre a definição de políticas públicas e os rumos de seus governos.

Dietrich Rueschemeyer respondeu criticamente a esta pergunta em 2005, admitindo que, mesmo nos casos de menor efetividade da democracia representativa, ela sempre avança na direção de mais igualdade política se o direito de voto das pessoas comuns está assegurado. No entanto, segundo ele, permanecem limites do regime para enfrentar o fato de que a esfera relativamente independente em que são tomadas as decisões relevantes – mesmo havendo disputa política e garantia de liberdade de expressão e de associação – não neutraliza nem elimina o peso das estruturas sociais e econômicas desiguais derivadas do capitalismo.

O dilema envolve saber, então, em que condições o sistema eleitoral, os partidos, os parlamentos e o Poder Judiciário podem fazer frente às assimetrias de um mundo cada vez mais desigual. Giovanni Sartori discutiu esse dilema ao refletir sobre as aproximações e as diferenças entre as tradições liberal e republicana da democracia, argumentando que este regime político envolve uma disputa dialética entre o que ele nomeou, por um lado, de *demos-proteção*, isto é, a liberdade e a proteção asseguradas

aos membros da comunidade política contra os poderes privados e estatais; e, por outro lado, de *demos-empoderamento*, ou seja, o poder potencial dos cidadãos, derivado do conceito de soberania, de propugnar por seus interesses, supervisionar e vigiar as elites governantes com base na separação dos poderes republicanos, mas, especialmente, na eficácia do desempenho das instituições de representação (Sartori, 2017).

Sartori sugeriu que na democracia os eleitores não são apenas os atores que autorizam quem pode governar em seu nome, mas quem tem o poder de supervisionar, controlar e cobrar responsabilidade de seus governantes e puni-los em casos de abuso de poder. O argumento retoma uma das mais importantes promessas da tradição moderna da democracia, qual seja, a de que, afora o direito de escolher diretamente seus governos, os eleitores delegam pelos mecanismos de representação política a sua soberania aos partidos e aos parlamentos. Podem compartilhar, assim, esferas de poder se e quando essas instituições são ativas e o seu funcionamento guarda conexão com eles. Em tais condições, têm a possibilidade de atuar para enfrentar as assimetrias da estrutura social e econômica das sociedades complexas, mas isso sempre depende de iniciativas dos atores e do efetivo desempenho de partidos e de parlamentos.

É tendo em vista esse conjunto de condições que aspectos centrais do processo de institucionalização do sistema político são examinados, a seguir, a partir dos desdobramentos da Independência, com o objetivo de identificar os principais dilemas que afetam a qualidade da democracia brasileira.

DESDOBRAMENTOS DA INDEPENDÊNCIA

Duzentos anos atrás, a Independência fez do Brasil uma nação autônoma. A proclamação de Pedro I às margens do Ipiranga, feita sob influência das articulações de José Bonifácio de Andrada, impulsionou a importante transição do país da condição de colônia portuguesa para a de monarquia constitucional. As primeiras escolhas institucionais, contudo, adotadas tanto pelas elites de orientação liberal como conservadora, prenunciaram, em algum sentido, os desenvolvimentos políticos que ocorreriam nos dois séculos seguintes. Adotadas no calor do movimento emancipacionista, as escolhas a favor da monarquia definiram não só as regras institucionais do Primeiro Reinado – e, com algumas mudanças, as do período de Pedro II –, mas também marcaram aspectos importantes do longo processo de formação do Estado brasileiro, iniciado com a vinda de D. João VI para o país.

Um ato importante desse processo se deu por pressão das elites liberais, republicanas e monarquistas, do Partido Brasileiro, e fez Pedro I convocar em 1823 uma Assembleia Constituinte para organizar a estrutura política da nova nação. Agindo, contudo, em acordo com os segmentos conservadores e absolutistas do Partido Português, que, com apoio do próprio Patriarca da Independência, defendiam poderes ilimitados para o imperador, o monarca dissolveu a Assembleia quando tendências de inspiração liberal da maioria dos constituintes saíram de seu controle. Pedro I outorgou, então, ao país uma Cons-

tituição que, contrariando as tendências democratizantes dos liberais, centralizava quase que completamente o poder em suas mãos. Foi um primeiro sinal da tendência de centralização do poder na esfera do Executivo, que mostraria muitos avanços em períodos posteriores (Fausto, 2001; Da Costa, 2015; Gomes, 2015; Villa, 2021).

A Carta outorgada pelo imperador em 1824 conservava aspectos do projeto liberal apresentado por comissão coordenada por Antonio Carlos de Andrada e previa alguns direitos políticos a grupos sociais limitados, mas reservava ao monarca não só o poder moderador, mas as sucessivas prerrogativas de nomear os ministros do gabinete, escolher os membros do Conselho Político e definir, com base em listas oriundas de eleições primárias, os titulares de mandato vitalício da Câmara do Senado. Embora adotasse instituições de representação para setores limitados da população, a monarquia constitucional previa papel secundário para o nascente Parlamento, e não previa quaisquer mecanismos de responsabilização do monarca, assegurando-lhe ainda o direito de veto sobre decisões da Câmara de Deputados, um rumo muito diferente do que haviam proposto os liberais, desejosos de instituir uma estrutura institucional capaz de assegurar mais poder aos representantes eleitos por parcelas da população que tivessem uma renda de 100 mil-réis por ano. Embora não excluísse o voto de analfabetos, o que ocorreria em décadas posteriores – como no advento da República –, o novo esquema institucional excluía da participação política as mulheres e, em certo sentido, da própria sociedade os segmentos cuja natureza humana era negada, como os escravos e os índios. Estávamos longe, portanto, do estabelecimento do princípio de igualdade perante a lei como condição de estabelecimento de uma comunidade política inclusiva.

Centralização do poder

Vieram depois as reformas do período regencial, as leis descentralizadoras de inspiração liberal com o fortalecimento do Parlamento, a sua revogação sob novo impulso de centralização levado a efeito pelo que foi chamado de Regresso, e pouco mais tarde a antecipação da maioridade e da coroação de Pedro II como imperador quando ainda tinha 15 anos de idade, o que foi considerado por alguns um fator de estabilidade que contribuiu para o estabelecimento do sistema parlamentarista a partir de 1847. Mais tarde, com a proclamação da República e a adoção da Constituição de 1891, a disputa em torno de escolhas institucionais mais ou menos centralizadoras do poder voltaria a se intensificar (Lamounier, 2021).

A formação do Estado brasileiro teve desenvolvimentos muito importantes com a vinda da família real portuguesa ao país, em 1808, mas foram, além de continuidades institucionais de períodos pregressos, os desdobramentos político-institucionais posteriores, decorrentes da emancipação política, da dinâmica da monarquia constitucional e da República, que deram origem à tradição de centralização do poder do Estado no país nos dois séculos seguintes. Embora por vezes a tendência tenha se alternado, com movimentos em direção oposta, seus efeitos impactaram negativamente o processo de formação da cidadania

com a exclusão política dos escravizados e das mulheres, com os limites impostos ao sistema de representação política, os desequilíbrios entre entes pré-federativos e com as dificuldades de consolidação das instituições do sistema republicano de *checks and balances*, em especial, os relativos aos poderes Legislativo e Judiciário.

Lourdes Sola e Jorge Caldeira tratam, em artigo específico deste dossiê, a partir de uma abordagem nova, do sequenciamento das continuidades institucionais envolvidas nesse processo, com base em sua resistência no tempo e mudanças em conjunturas críticas, e de sua significação para a qualidade da democracia. Sustentam, com base nessa análise, que a institucionalização do Estado no Brasil nunca foi um processo uniforme, nem geográfica nem historicamente; nem tampouco unilinear.

Presidencialismo

Com o advento da República, em 1889, o país adotou o sistema presidencialista de governo, que tem se mantido malgrado o seu histórico de crises disruptivas verificadas desde a Primeira República e, depois, durante os governos que sucederam à Revolução de 30, o período da democracia de massas (1946-64) e, mais recentemente, a Nova República. O presidencialismo brasileiro, em que pese ser visto como fiador da governabilidade e elemento central do sistema político (Limongi & Figueiredo, 1988; Melo & Pereira, 2013), tem sido palco permanente de crises políticas e institucionais, tendo enfrentado dois processos de *impeachment* de governos eleitos democraticamente em menos de 30 anos, antecedidos por casos de suicídio, renúncia e deposição de presidentes nos anos 50 e 60 do século passado. A experiência reatualiza uma observação do cientista político Juan Linz (1994) sobre a rigidez do sistema presidencialista, pois, diferente do sistema parlamentarista, o presidencialismo brasileiro tem apenas duas portas de saída em face de crises disruptivas: eleição ou os processos de *impeachment*. A primeira prolonga a crise até o fim do mandato; a segunda, traumática, paralisa o governo e divide o país.

Inexistem alternativas institucionais intermediárias, sólidas o suficiente, para livrar o país rapidamente de situações de crises graves quando isso é considerado uma emergência. A primeira alternativa só está à disposição dos eleitores de quatro em quatro anos, quando se renovam os mandatos presidenciais; e a segunda, além de ser demorada e de paralisar as atividades de governo, tem o potencial de detonar efeitos como descritos acima; num caso, a passagem do tempo cobra um alto preço e pode fazer a crise durar por todo o mandato presidencial; em outro, o quadro supõe uma alternativa que tem potencial para traumatizar duramente a sociedade, embora seja o remédio constitucional previsto para situações-limite. Em ambos os casos, a qualidade da democracia fica comprometida.

Bolívar Lamounier examina amplamente a questão em seu artigo e retoma sua proposta de reforma do sistema de governo. Para ele, as iniciativas no sentido da reforma deverão conferir ênfase à pro-

posta de adoção do parlamentarismo como meio de reforçar a eficácia decisória do Estado requerida pelos problemas enfrentados pela democracia no país.

Representação política

Associada com esse quadro, a assimetria de poderes entre o Executivo e o Legislativo, com as excessivas prerrogativas do primeiro – a exemplo de seu predomínio para definir quase unilateralmente a agenda política –, dilui as responsabilidades de parlamentares e de partidos quanto às suas funções de monitoramento, fiscalização e controle de governos majoritários (*accountability* horizontal). Embora não exclua, isso restringe o desempenho político das minorias e impacta negativamente a percepção social das instituições de representação política (Moisés, 2011b; 2014).

A crise da democracia não é privilégio do Brasil, ela está por toda parte, mas aqui ela se expressa, sobretudo, no terreno da representação política. O sistema de representação proporcional de lista aberta, baseado em distritos eleitorais de grande magnitude, não assegura a igualdade de representação das unidades federativas: eleitores de alguns estados têm mais poder que os de outros. E como a legislação faculta que cada partido possa apresentar um número de candidatos igual a uma vez e meia o limite de sua representação estadual, essas condições multiplicam e dificultam a escolha dos eleitores, fragilizando a conexão entre representados e representantes e enfraquecendo os partidos ao fazer candidatos de uma mesma agremiação disputarem entre si (Nicolau, 1996; 2018). Em consequência, a maior parte dos eleitores consultados não se sente representada pelos políticos eleitos.

O sistema de representação proporcional de lista aberta alimenta, ademais, um sistema pluripartidário que se combina com o presidencialismo de características imperiais em que o Executivo reivindica ter mais legitimidade que o Congresso. O problema, contudo, é que o multipartidarismo exacerbado vigente muitas vezes impede que os presidentes obtenham maioria parlamentar, mesmo que seus partidos elejam bancadas significativas, o que deixa a garantia de governabilidade dependente do sucesso de negociações que tornam os presidentes reféns do grande número de partidos representados no Parlamento, muitos dos quais não têm identidade ideológica ou programática nenhuma, e buscam apenas benesses que têm pouca ou nenhuma relação com suas funções de representação. Nesse sentido, a adoção pelo Congresso do que foi chamado de "orçamento secreto", em anos recentes, consolidou uma prática de negociações entre os parlamentares e o Executivo, que, em troca de apoio, oculta os critérios e os alvos de emendas incluídas na peça orçamentária, com os eleitores sendo mantidos completamente desinformados desse processo.

Sérgio Abranches trata, em seu artigo, das distorções do sistema de representação e mostra que, para melhorar a qualidade da democracia, a reforma política tem de ir além da mudança no sistema de votação ou no regime de governo. Envolve reconstituir os canais de renovação de elites, democratizar a vida dos partidos e aproximá-los do cotidiano dos cidadãos.

Fragmentação partidária

A história política brasileira mostrou que o país tem dificuldades para consolidar um sistema partidário duradouro. A pesquisa especializada evidenciou que ao longo do tempo foram frequentes as intervenções do Estado na organização do sistema de partidos, a exemplo do que fez o regime de 1964 com a dissolução dos partidos da democracia de 1946 e a criação artificial de outros dois para substituí-los, Arena e MDB. Mesmo tendo a democratização substituído esses partidos artificiais por outros cinco novos – alguns dos quais com fortes raízes sociais –, a Constituição de 1988 e a legislação partidária derivada deixaram muito frouxas as exigências legais para o registro de partidos, estimulando a fragmentação do sistema.

O resultado foi o surgimento de um multipartidarismo exacerbado: o crescimento nominal das organizações partidárias passou de cinco em 1982, para 19 em 2002 e para 30 em 2018, sem contar as mais de 50 outras que aguardam registro no TSE. Essa intensificação da fragmentação partidária tornou o Brasil um dos casos mais exacerbados do mundo quanto a isso e, em poucos anos, fez o número efetivo de partidos (Laakso & Taagepera, 1979) dobrar, passando de 8,1 – na Câmara – em 1994, para 10,4 em 2010, e 16,4 em 2018; enquanto – no Senado – foi de 5,6 em 1994, para 8,2 em 2010, e 13,5 em 2018 (Abranches, 2018). Essa fragmentação, baseada em regras disfuncionais de representação, impacta negativamente a formação de coalizões governativas ao tornar os presidentes reféns do grande número de agremiações, muitas das quais sem nenhuma identidade ideológica ou programática e que apenas buscam posições de governo sem compromisso com suas funções de representação. Afora isso, a dificuldade de enraizamento social dos partidos, estimulada pela fragmentação, acentua o distanciamento dos cidadãos do sistema político e aumenta os problemas de legitimação do regime democrático no país. A evolução recente desse quadro, contudo, consolidou as mudanças que começaram a ocorrer a partir de 2018, agora sob impacto dos efeitos da chamada "Janela Partidária", alterando o equilíbrio e a relação entre as bancadas partidárias. Com efeito, a partir da eleição daquele ano, partidos como o MDB, o DEM e o PSDB perderam a posição de predomínio que detinham desde o fim da democratização e deram lugar para a emergência de diferentes partidos de centro-direita e de perfil fisiológico, como os do chamado Centrão.

Carlos Ranulfo discute essa questão em seu artigo e mostra, a partir das mudanças recentes, inclusive as estimuladas pelo fim das coligações em eleições proporcionais e pela adoção de uma cláusula de desempenho dos partidos, que essa nova realidade está ressignificando a crise do sistema partidário. Ele descreve as condições pelas quais o sistema alcançou, após a redemocratização, um padrão de interação que assegurou sua estabilidade por duas décadas; mas mostra como esse padrão se desfez, gerando crise e incerteza. O artigo analisa o papel da competição presidencial para a estabilidade ou a desarticulação do sistema.

Intervenção dos militares

A permanência de distorções de instituições como as do sistema de representação reflete também, ainda que de forma indireta, outros problemas relevantes que afetam a qualidade da democracia. É o caso da persistente intervenção dos militares na vida política brasileira. A tendência data do Império, com o fortalecimento do Exército enquanto instituição nacional em decorrência de seu papel na Guerra do Paraguai, mas assumiu a condição de interferência explícita e constante com a proclamação da República em 1889, a Revolta dos Tenentes nos anos 20 do século passado, os governos pós-Revolução de 1930, o Estado Novo de 1937, as quedas de Vargas em 1945 e 1954, o golpe que derrubou Goulart, a ditadura que o sucedeu, o controle da abertura política nos anos 80 e, recentemente, na eleição de 2018, com uma manifestação do ex-comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas, nas vésperas de uma decisão do STF ligada aos rumos da disputa que levou Jair Bolsonaro ao poder (Carvalho, 2005; Amorim & Igor, 2020).

Com efeito, condenado e preso por crime de corrupção, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva estava, no entanto, bastante bem colocado nas pesquisas de opinião da disputa presidencial de 2018, tendo impetrado um pedido de *habeas corpus* no STF que, se aceito, lhe permitiria participar das eleições. Na véspera do julgamento pela Corte Suprema, contudo, o comandante do Exército publicou uma nota diretamente relacionada com a decisão a ser tomada pelo STF. Villas Bôas escreveu numa rede social: "Asseguro à Nação que o Exército Brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem, de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais". A menção ao tema da impunidade se referia à possibilidade de o STF conceder o *habeas corpus* a Lula. Algum tempo após a eleição, Villas Bôas declarou que estava pronto para "intervir" caso o Supremo decidisse pela libertação do ex-presidente, embora não tenha esclarecido o sentido dessa declaração. Em tempos recentes, esse não foi caso único, contudo, pois outro episódio semelhante envolveu uma ameaça do ministro da Defesa do governo Bolsonaro, general Braga Netto, ao presidente da Câmara dos Deputados quando estava em pauta na casa uma votação relativa ao retorno do voto impresso nas eleições, defendido pelo presidente da República.

Os riscos dessas intervenções para a saúde do regime democrático são muito sérios, como advertiram anos atrás os cientistas políticos Juan Linz e Alfred Stepan (Stepan & Linz, 1996). Os constantes pronunciamentos militares colocam em questão a autonomia do poder civil, ainda que sucessivas declarações de chefes militares sustentem que eles querem apenas cumprir as regras institucionais. Por paradoxal que seja, no entanto, parte do problema reside precisamente nisso, pois o artigo 142 da Constituição reza que as Forças Armadas se destinam à defesa da pátria, "à garantia dos poderes constitucionais" e, por iniciativa de qualquer um deles, à defesa "da ordem e da lei". Refletindo sobre as implicações disso, o historiador

José Murilo de Carvalho (2005) chamou a atenção para o fato de que dispositivos semelhantes, presentes em nada menos que cinco de um total de sete Constituições brasileiras, preveem explicitamente a interferência dos militares na vida política. Em contraste com essa situação, no entanto, é praticamente insignificante o envolvimento dos políticos civis com os temas relativos à segurança nacional.

Octavio Amorim retoma, em seu artigo, o debate sobre as implicações da presença dos militares para a qualidade da democracia brasileira. Ele explora a marcante presença dos militares na vida política em resposta aos apelos de elites civis, o impacto negativo dessa presença para o desenvolvimento democrático dos regimes experimentados pelo país e também o efeito das divisões políticas internas dos quartéis para a compreensão dos posicionamentos políticos das Forças Armadas ao longo do tempo.

Judicialização da política

O protagonismo do Supremo Tribunal Federal e de outras cortes judiciais do país, em anos recentes, baseado na consolidação de suas funções com a Constituição de 1988, tornou-se fonte de séria controvérsia política e de conflito entre os poderes republicanos, Executivo, Legislativo e Judiciário. A raiz da crítica de parte dos atores envolvidos – a exemplo do presidente da República, dos chefes das casas congressuais brasileiras e de líderes partidários –, são as decisões das cortes de justiça que, afetando questões relevantes da condução e da disputa políticas, tornam o protagonismo dos tribunais – classificado de ativismo judicial – um suposto elemento de usurpação de funções constitucionais que seriam reservadas ao Legislativo e ao Executivo. São vistos como exemplos de judicialização da política em anos recentes as decisões do STF anulando a criação pelo Congresso Nacional de uma cláusula de barreira de partidos políticos, destinada a conter a fragmentação partidária, e a que assegurou autonomia para estados e municípios no enfrentamento da pandemia do covid-19.

A judicialização da política é um fenômeno contemporâneo presente em muitas partes do mundo. Uma das premissas da situação é que o regime democrático envolve, por definição, um "requisito" de expansão do poder judicial (Tate & Vallinder, 1995). Nesse sentido, a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de políticas públicas poderia ser vista como um desdobramento do funcionamento otimizado das democracias contemporâneas. De um modo geral, contudo, envolve dois aspectos mais importantes: por um lado, trata-se de uma nova disposição dos tribunais de justiça no sentido de expandir o escopo das questões sobre as quais devem tomar decisões jurisprudenciais; por outro lado, trata-se do interesse de diferentes atores políticos, entre os quais se incluem líderes de partidos políticos, autoridades administrativas e movimentos sociais, em obter das cortes jurídicas decisões baseadas em normas e ritos do processo judicial para questões que, envolvendo conflitos próprios da esfera política, a exemplo de interpretações de direitos consagrados nas Constituições, nem sempre alcançam bom resultado no âmbito do sistema político (Castro, 1996;

Tate & Vallinder, 1995). Assim, de um ponto de vista amplo, a judicialização da política contribui para o surgimento de um padrão de interação conflituoso entre os tribunais constitucionais e as cortes em geral, de um lado, e o Legislativo e o Executivo, de outro.

A judicialização da política se daria porque os tribunais são chamados a se pronunciar em situações em que o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostra falho, insuficiente ou insatisfatório, afetando a qualidade da democracia. Por outro lado, à judicialização da política corresponde também uma politização da justiça. A crescente intervenção das cortes constitucionais no processo de formulação de políticas públicas é baseada, em parte, em normas e regras do próprio poder Judiciário como um todo. Assim, normas e regras referentes ao recrutamento, composição, competências e procedimentos dos diversos órgãos e poderes judiciais, e especialmente do Tribunal Constitucional, estimulariam a judicialização da política.

Maria Tereza Sadek examina o fenômeno de protagonismo do Judiciário, em seu artigo, mostrando em que sentido as suas consequências afetam a democracia. O texto apresenta o processo de construção da identidade do Judiciário e como ele se tornou protagonista de primeira grandeza com base no modelo constitucional de tripartição de poderes.

Pacto federativo

A estrutura federativa brasileira teve origem no processo de colonização baseado na formação de polos sociais e econômicos autônomos. Não havia, de início, unidade administrativa entre esses polos e o poder político era descentralizado. Com o tempo, as províncias regionais ganharam sentido de identidade, mas, como quase não existia integração entre elas, temia-se que a descentralização político-administrativa motivasse a fragmentação do território. O país adotou, então, um modelo unitário de Estado e um regime de governo monárquico ao se fazer independente em 1822, restringindo as tendências de descentralização político-administrativa. Contudo, a crise do sistema imperial, principalmente após a abolição da escravatura, abriu espaço para a demanda por autonomia das províncias e colocou em questão a centralização do poder.

O modelo federativo brasileiro foi adotado pela Constituição de 1891, inspirado no modelo norte-americano, e sua motivação foi dividir o todo em estados para manter unido o território (*hold together*). Nesse contexto, as tendências de descentralização ou de fortalecimento do poder da União se alternariam, doravante, no processo de formação da federação. A demanda por mais autonomia dos estados se fortaleceu com a República e esta reforçou o papel dos estados e de suas oligarquias, especialmente com a chamada política do "café com leite". A tendência inverteu-se com a Revolução de 30, mas a disputa entre interesses nacionais e regionais não diminuiu. Na década seguinte, embora com o poder central preservado, a democratização de 1946 fortaleceu os estados, reconhecendo suas atribuições específicas. A partir daí firmou-se o processo de transferência de receitas tributárias da União para estados e municípios,

intensificado no regime militar e consolidado mais tarde com a Constituição de 1988 e várias emendas constitucionais.

O desenho do modelo federativo adotado buscou fortalecer a capacidade da democracia de atender às demandas dos eleitores, municiando-os para monitorar os governos. Até os anos 1960, as transferências da União eram de 12% do IR e do IPI; agora são 49% do IR e 59% do IPI. Mas, na partilha de competências entre os entes federativos, a União passou a transferir, ao lado de recursos, responsabilidades em volume e complexidade tais que agravou as condições de governabilidade dos entes subnacionais. Embora considerado um modelo superdescentralizado, a União preservou muitas competências decisórias e assegurou em muitos aspectos a sua capacidade de controle político sobre o que cabe aos demais entes do pacto federativo realizar. O cenário torna tensas as relações entre o governo central, os estados e os municípios, afetando a qualidade da democracia e estimulando inúmeras propostas que objetivam mudar esse quadro.

Fernando Abrucio discute as peculiaridades do pacto federativo brasileiro em seu artigo sobre o tema. Analisa como o federalismo relaciona-se com a construção do Estado e, nesse sentido, as razões que levaram o Brasil a escolher o formato que prevaleceu. Mostra como a questão federativa se configurou do Império ao regime militar, destacando suas variações e o pacto político e modelo de Estado adotados ao longo do tempo. A análise avança a partir da redemocratização e da sua interface com o combate das desigualdades territoriais do país. O artigo trata ainda do federalismo sob Bolsonaro, da crise da forma federativa advinda das políticas adotadas pelo atual governo e como suas consequências afetaram a dinâmica intergovernamental de políticas públicas, mostrando como o bolsonarismo se colocou contra os avanços do federalismo ocorridos nos 30 anos posteriores à Constituição de 1988.

Meio ambiente

A maior parte dos especialistas e observadores do meio ambiente considera que os mais importantes objetivos esperados da Conferência do Clima das Nações Unidas, realizada em novembro de 2021 em Glasgow, na Escócia, não foram alcançados. A grande expectativa era que a conferência debatesse e definisse o curso de ação necessário do planeta para que os efeitos das mudanças climáticas fossem contidos pelo aumento máximo de 1,5 graus centígrados da temperatura média do planeta em comparação com o período pré-industrial.

Analistas de diversas tendências consideraram que o Pacto de Glasgow, o documento assinado pelos países que participaram da COP26, não respondeu aos graves desafios do presente, apesar de manter a perspectiva desse limite de 1,5 graus de aquecimento, proposto desde o Acordo de Paris em 2015. As garantias nesse sentido, contudo, foram consideradas insuficientes. Mas mesmo assim alguns observadores consideraram positivos os compromissos independentes firmados pelos países com o objetivo de contribuir para a redução das emissões de carbono e, assim, limitar em algum grau os efeitos das mudanças climáticas.

Nesse sentido, as negociações da COP26 se constituíram em uma ocasião especial para que a posição do atual governo brasileiro fosse mais bem conhecida e examinada em vista das decisões que, desde 2019, depois que Jair Bolsonaro assumiu a presidência, levaram à perda do papel do país nesse setor, com o desmonte de políticas e de instituições que, desde a Conferência Eco-92 ou Rio-92, vinham se acentuando e reservando ao Brasil uma importante posição de liderança na área. Para supostamente mostrar a mudança dessas atitudes, o governo anunciou o compromisso de diminuir em 50% as emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2030, algo praticamente igual ao que o país assumiu em 2015, embora mais significativo que o compromisso voluntário de Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), assinado pelo Brasil no contexto do Acordo de Paris.

Essas considerações ajudam a esclarecer os desafios da questão do meio ambiente no país. Os especialistas consideram que o Brasil tem sido uma das fronteiras do desmatamento mundial desde o século XVII, algo que se acentuou nos séculos XX e XXl. Quando Pedro I deu o grito da Independência, nas margens do Riacho Ipiranga, a floresta e as matas cobriam boa parte do país, mas depois da emancipação política o país perdeu florestas que cobriam mais de 20% do seu território. Essa perda começou com a Mata Atlântica, que cobria quase toda a região Sul, boa parte do estado de São Paulo e metade de Minas Gerais. Subia pelo litoral até o Nordeste, região onde recebeu o nome de Zona da Mata.

Essa paisagem, onde reinou o silêncio e a uniformidade, sucumbiu aos rumos do desenvolvimento econômico nos últimos 200 anos. A expansão da pecuária por todo o país e das lavouras de café, cana-de-açúcar e, mais recentemente, de soja, derrubaram quase 900 mil km^2 dessa floresta. A floresta amazônica permaneceu relativamente intacta até bem mais recentemente. No entanto, a velocidade da destruição está sendo bem maior. Desde a década de 80 até agora, foram desmatados quase 850 mil km^2. A destruição dessas florestas lançou mais de 150 bilhões de toneladas de carbono na atmosfera. Isso equivale a 6% de emissões de toda a humanidade desde a Revolução Industrial. A responsabilidade histórica do país o coloca como o quarto maior poluidor mundial, atrás apenas dos EUA (20%), China (11%) e Rússia (7%). Enquanto esses países queimaram muito carvão e petróleo, o Brasil destruiu florestas e toda a biodiversidade que elas continham.

A mentalidade predominante entre os que dirigiam o país levou a sociedade a pouco perceber a riqueza representada pelas florestas e a destrui-las em proporções alarmantes: 98% de araucária, 50% do Cerrado, 90% de Mata Atlântica e 20% da Amazônia. O Brasil se tornou assim um grande exemplo de aceleração de desenvolvimento a partir dos anos 50 do século passado, com alto crescimento demográfico, econômico e energético. Essa aceleração deu ao país o papel de um grande polo exportador de recursos naturais (minerais, alimentos e energéticos), o que, no entanto, se constitui em um enorme desafio para ações nesse setor.

Exemplo disso é a proposta de redução, nos próximos oito anos, das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no setor

de agricultura, florestas e outros usos da terra no Brasil e demais países da América Latina, algo considerado essencial para atingir a meta de limitar o aquecimento global a 1,5°C até 2030. A avaliação foi feita por pesquisadores participantes de um webinário realizado pelo Programa Fapesp de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais.

Eduardo Viola e Matias Alejandro Franchini reconstroem, em seu artigo, o contexto de adoção das políticas ambientalistas nos últimos 200 anos e mostram o lugar do meio ambiente na história do Brasil e o lugar brasileiro na governança global da mudança climática, área em que o país tem sido um ator de relevância pelo peso objetivo no ciclo global de carbono, pelas oscilações da política doméstica e por seu protagonismo em negociações internacionais. Eles registram as mudanças verificadas na abordagem tradicional que envolvia um panorama das emissões mais irracionais do mundo quando uma coalizão de centro-esquerda assumiu o governo. Mas diagnosticam também a reversão desse panorama com a recente reorganização das forças anticlima responsáveis pela desarticulação das políticas e das instituições construídas em períodos anteriores.

Corrupção

Um dos problemas mais severos e complexos confrontados pelas democracias, a corrupção há muito tem grande impacto sobre a vida política brasileira. A corrupção envolve o abuso do poder público para facilitar benefícios privados, inclusive, vantagens para partidos de governo em detrimento da oposição; ela frauda, assim, o princípio de igualdade política inerente à democracia, pois seus protagonistas obtêm benefícios políticos incompatíveis com os que alcançariam por meios legítimos. Ela também distorce a dimensão republicana da democracia fazendo as políticas públicas resultarem não da disputa aberta de projetos diferentes, mas de acordos de bastidores que favorecem interesses espúrios.

Na experiência brasileira recente, a conduta irregular de líderes, partidos e burocratas com a corrupção comprometeu a percepção das vantagens da democracia em comparação com as suas alternativas e, ao fazer crer que ela é um componente normal tanto do regime democrático como do autoritário, desqualificou a capacidade do primeiro para controlar o abuso do poder (Moisés, 2010). Seus efeitos impactam tanto a legitimidade quanto a qualidade da democracia porque comprometem o princípio de que nesse regime ninguém está acima da lei e contribuem para o esvaziamento dos mecanismos de responsabilização de governos (*accountability* horizontal).

Em função disso, em anos recentes, agindo com base em sua autonomia política e em novas leis de combate à corrupção, a Polícia Federal, o Ministério Público e o Poder Judiciário evidenciaram a natureza sistêmica, planejada e interligada do fenômeno, cuja captura de recursos ultrapassou de muito os montantes necessários para a implementação de políticas públicas fundamentais. A descoberta do envolvimento de partidos, empresas

e burocratas de estatais no esquema deu origem à Operação Lava Jato, que, malgrado sua repercussão nacional e internacional e seu enorme impacto sobre o funcionamento dos poderes republicanos e dos principais partidos do país, foi denunciada por ações ilegais que, entre outros efeitos, podem ter influenciado os resultados das eleições presidenciais de 2018. Em consequência, a Lava Jato foi desativada pelo Ministério Público e um de seus principais protagonistas, o ex-juiz Sérgio Moro, foi considerado juridicamente parcial pelo STF, levando à anulação das condenações do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Iniciativas do governo de Jair Bolsonaro se somaram a esses resultados ao ampliar o seu controle sobre organismos de fiscalização e monitoramento, como a Polícia Federal, o Coaf e a Receita Federal, deixando incertos os rumos que o monitoramento e o controle do abuso de poder terão nos próximos anos no país.

Rita de Cássia Biason reconstrói, em seu artigo, a evolução das práticas de abuso de poder representado pela corrupção. Ela analisa como se consolidou a tradição punitivo-legalista que atravessou diversos governos – monárquicos, democráticos e autoritários – com o objetivo de criminalizar e punir o abuso de poder, com o entendimento de que a corrupção deve ser combatida com a prisão. As reformas de regras e leis adotadas após a redemocratização com esse objetivo visaram consolidar a ideia de que a corrupção e a democracia são antagônicas, e que a prática do crime compromete a qualidade do regime.

Desconfiança política

A confiança política de governos e instituições é um importante ativo do funcionamento da democracia. A maior parte das pesquisas de opinião recentes, acadêmicas ou não, atesta, no entanto, os altos índices de desconfiança dos brasileiros em relação às principais instituições do regime democrático, especialmente o Congresso Nacional, os partidos políticos e, em menor escala, o Judiciário. Embora algum grau de desconfiança de governos seja uma condição de autonomia dos eleitores e garantia de sua liberdade, índices muito altos de desconfiança de instituições fundamentais do regime democrático, como partidos e o Parlamento – que em tese empoderam e representam os cidadãos para além dos efeitos de eleições –, indicam um processo de perda de legitimidade das mesmas, sobretudo se têm longa duração de tempo. Para grande parte de cidadãos isso pode significar que os princípios e direitos que justificam as instituições perderam o sentido.

A questão envolve, no entanto, um paradoxo: enquanto os índices de adesão à democracia como um ideal são majoritários, quando a consulta se volta para o Congresso e os partidos a atitude de rejeição da maioria é ainda mais alta. Trata-se de uma contradição complexa que, segundo as pesquisas, mostra, por exemplo, que a concordância com a afirmação de que "a democracia pode funcionar sem os partidos e sem o Congresso" pode chegar quase a 50%, enquanto a desconfiança aumenta quanto mais as pessoas consideram que as instituições

não cumprem seu papel, a exemplo de sua incapacidade de combater abusos como a corrupção (Moisés, 2010; 2015).

Rachel Meneguello e Fabíola Brigante Del Porto retomam a análise deste tema, em seu artigo, e mostram as implicações do fenômeno da desconfiança política para a qualidade da democracia brasileira a partir da reconstrução da forma específica como se constituíram no país, ao longo do tempo, as instituições de representação e o sistema partidário. Mostram o impacto da ditadura militar na cultura política e na organização de atores políticos e instituições, e a razão pela qual a democratização brasileira ainda não teve êxito em romper com a permanente desconexão representativa, deixando a democracia aberta aos seus inimigos.

***

Seguem adiante os artigos que abordam, 200 anos depois da Independência brasileira, o modo como as diferentes dimensões do sistema político nacional se consolidaram e como elas afetam a qualidade da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, 31 (1), 1988, pp. 5-38.

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

ABRANCHES, S. "Eleições disruptivas". Blog Política, 2018.

AMORIM NETO, O.; IGOR, A. "De volta ao centro da arena: causas e consequências do papel político dos militares sob Bolsonaro". *Journal of Democracy*, ano 9, n. 2, 2020.

CASTRO, M. F. "O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política". Encontro da Anpocs, 1996.

CARVALHO, J. M. *Forças Armadas e política no Brasil*. São Paulo, Todavia, 2005.

COSTA PINTO, A.; SOUSA, L.; MAGALHAES, P. *A qualidade da democracia em Portugal*. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, s.d.

DA COSTA, E. V. *Brasil: história, textos e contextos*. São Paulo, Ed. Unesp, 2015.
DAHL, R. *Democracy and its critics*. New Haven, Yale University Press, 1989.
DIAMOND, L.; MORLINO, L. *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005.
FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. São Paulo, Edusp, 2001.
GOMES, L. *1822*. São Paulo, GloboLivros, 2015.
KARL, T. L. "Electoralism", in R. Rose et al. *The international enciclopedy of elections*. Washington D. C., Congressional Quarterly Press, 2000.
LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective numbers of parties. A measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, 1979, pp. 3-27.
LAMOUNIER, B. *Da Independência a Lula e Bolsonaro – dois séculos de política brasileira*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2021.
LEVINE, D. H.; MOLINA, J. E. *The quality of democracy in Latin America*. London, Lynne Rienner Publishers, 2011.
LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão". *Lua Nova*, 44, 1988, pp. 81-106.
LINZ, J. "Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?", in J. Linz; A. Valenzuela (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
MELO, M. A.; PEREIRA, C. *Making Brazil work – checking the president in a multiparty system*. New York, Palgrave MacMillan, 2013.
MOISÉS, J. A. "Political corruption and democracy in contemporary Brazil". *Revista Latino-Americana de Opinión Pública*, vol. 1, n. 0, 2010.
MOISÉS, J. A. "Civic culture", in B. Badie; D. Berg-Schlosser; L. Morlino. *International encyclopedia of political science*. London, Sage/IPSA, 2011a, pp. 243-8.
MOISÉS, J. A. "O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006)". In Moisés, J. A. (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung e NUPPs/USP, 2011b.
MOISÉS, J. A. "Quality of democracy and political inclusion", in M. Vianello; M. Hawkesworth (eds.). *Gender and power*. New York, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 235-52.
MOISÉS, J. A. "On the crisis of democracy". *Journalism and mass communication*, vol. 9, n. 1, 2019, pp. 33-52.
MOISÉS, J. A.; SIMONI JR, S. "Um índice para medir a força do Legislativo", in J. A. Moisés (org.). *O Congresso Nacional, os partidos políticos e o sistema de integridade*. Konrad Adenauer Stiftung, 2014.
MUNCK, G. L. *Measuring democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2009.
NICOLAU, J. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
NICOLAU, J. "As eleições de 2018 e a reforma eleitoral que ninguém viu". *Textos e dados sobre política*, 2018.
O´DONNELL, G. "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust", in S. Mainwaring; C. Welna. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
O´DONNELL, G.; CULLELL, J. V.; IAZZETTA, O. M. *Quality of democracy – theory and application*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

RUESCHEMEYER, D. "Addressing inequality", in L. Diamond; L. Morlino (eds.). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2005, pp 47-61.

SARTORI, G. *O que é democracia?*. Curitiba, Instituto Atuação, 2017.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid, Aguilar, 1942.

STEPAN, A.; LINZ, J. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

TATE, N. C.; VALLINDER, T. *The global expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press, 1995.

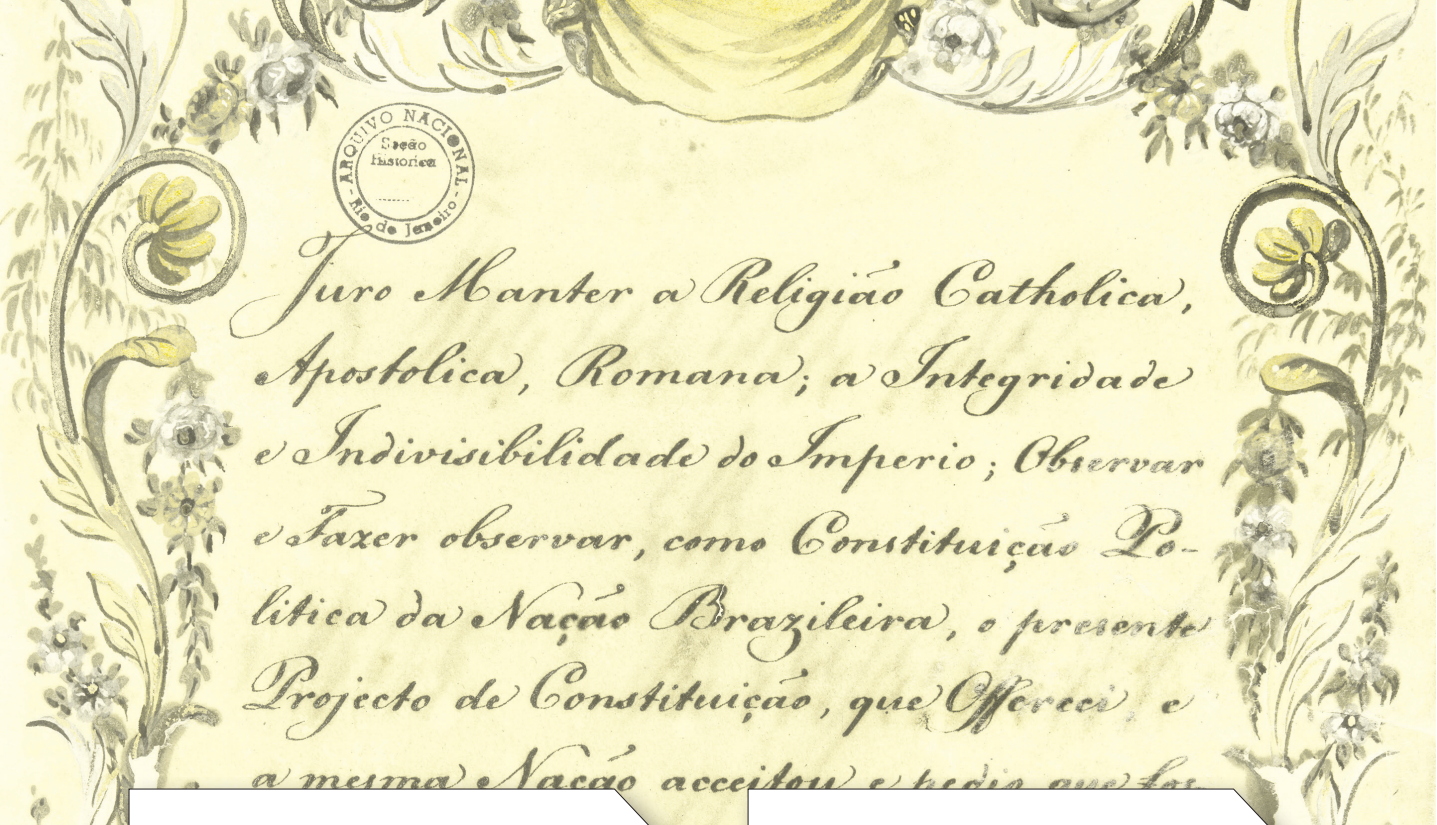
VILLA, M. A. *Um país chamado Brasil*. São Paulo, Planeta, 2021.



Domínio público/ Wikimedia Commons

Sequenciamento histórico e *statecrafting* no Brasil

Lourdes Sola e Jorge Caldeira



resumo

A partir do sequenciamento das estruturas formais de governo no Brasil com base em sua resistência no tempo e mudanças em conjunturas críticas, este artigo traz algumas sugestões para entender o imbricamento entre as transformações registradas nos sequenciamentos dessas estruturas formais de poder e de governo do Brasil com aquilo que a literatura comparada consagra: a institucionalização do Estado nunca foi um processo uniforme, nem geográfica nem historicamente. Nem tampouco unilinear. Os caminhos para a *statehood* variaram conforme as forças sociais que deram impulso à formação dos atributos básicos desse fenômeno; conforme o momento histórico e a ordem de sua entrada em cena. E, não menos importante, conforme sua forma de integração nas relações de poder mais amplas que o englobam e sustentam.

Palavras-chave: Estado; representação; soberania; *statecrafting*; esfera pública liberal.

abstract

From the sequencing of formal government structures in Brazil based on their resistance over time and changes in critical junctures, this article brings some suggestions to understand the overlap between the transformations registered in the sequencing of these formal structures of power and government in Brazil with what comparative literature consecrates: the institutionalization of the state has never been a uniform process, neither geographically nor historically. Neither unilinear. The paths to statehood varied according to the social forces that gave impetus to the formation of the basic attributes of this phenomenon; according to the historical moment and the order of its entry into the scene. And, not least, according to its form of integration into the broader power relations that encompass and sustain it.

Keywords: *State*; *representation*; *sovereignty*; *statecrafting*; *liberal public sphere.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

Os 200 anos de Independência, sendo um marco de calendário longo, permitem reflexões centradas em bases mais permanentes. A proposta aqui é extremamente simples: fazer o sequenciamento das estruturas do governo formal, seguido de breve análise. O critério expositivo será aquele da duração. As estruturas serão descritas conforme sua continuidade maior ou menor. Primeiro aparecem aquelas que se modificaram pouco em muito tempo, depois as que sofreram alterações menores, e adiante aquelas que, embora se mantendo, sofreram alterações maiores. Por fim, aquelas que surgiram mais recentemente.

A opção traz consequências muito relevantes. O foco no formal tem a vantagem de exibir melhor os mecanismos institucionais. Cobra preços grandes na via inversa. Análises qualitativas e discussões de causalidade serão breves e de caráter apenas indicativo.

O tempo coberto vai além dos 200 anos. A razão é evidente: muitas das estruturas do governo formal estabeleceram-se bem antes da Independência. Daí a necessidade de examinar um período maior, no qual o todo ganha sentido. O período da nação independente trouxe mudanças essenciais – mas também reforçou certas formas prévias.

Nessa ordenação baseada na forma há uma marca organizativa que ganha logo prioridade: a divisão do governo em três esferas. Duas delas foram implantadas, na realidade, em 22 de agosto de 1532, num único ato. Ao receber a carta que o tornava donatário de uma porção do território – esfera regional de governo então criada –, Martim Afonso de Sousa usou de seus

LOURDES SOLA é professora e pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados da USP e autora de, entre outros, *Ideias econômicas, decisões políticas* (Edusp).

JORGE CALDEIRA é jornalista, escritor e autor de, entre outros, *História da riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos* (Estação Brasil).

poderes na Capitania de São Vicente para a realização da primeira eleição dos vereadores da vila de mesmo nome, seguida da posse dos eleitos no poder.

Levou pouco tempo para que a Coroa resolvesse sobrepor mais um nível: o governo geral, instaurado em 1549. Esta data completa uma organização formal que vem até a atualidade: a estrutura de três níveis de administração, um local, outro regional e um central. Tal ordenamento não só é multissecular como permanece incólume passados 473 anos desde sua implantação. Ao longo da história a colônia se transformou em nação, os nomes das esferas foram trocados depois de mudanças de regime, as atribuições de cada uma ganharam qualificações novas. Mas, por maiores que fossem os solavancos da conjuntura, jamais aconteceu qualquer experiência real que levasse a alterações nesse desenho institucional das três esferas.

Um dos maiores indícios da eficácia dessa estrutura é que quase ninguém chegou até mesmo a pensar em hipóteses alternativas para ela. É como se fosse um problema resolvido, tão bem resolvido que nem valeria a pena estudar outro caminho. Enfim, é daquelas construções formais que, embora fundamentais numa taxonomia, os estudiosos muitas vezes deixam de lado – como se essas estruturas de organização do poder fossem fenômenos tão naturais como as marés ou as estações do ano.

A extrema capacidade de sobreviver ao tempo sem alterações torna a repartição dos poderes de governo entre três esferas a estrutura institucional mais sólida da organização política brasileira. Uma espécie de pedra fundamental, em torno da qual foram se organizando as instituições, sem que ela sofresse o mínimo abalo.

Tendo a sobrevivência ao tempo como critério, o governo local é a segunda instituição mais resistente, depois da divisão nas três esferas. No cerne dessa durabilidade está a eleição de vereadores. Ela segue regularmente desde 1532 em todas as unidades assim organizadas.

Há duas constantes notáveis nessa instituição. A primeira é também a da longevidade: as eleições locais se repetiram de três em três anos ao longo do período colonial e do Império, e de quatro em quatro anos desde a República. A segunda é a da abrangência. Eleições locais aconteceram em todas as unidades por todo o território.

Sobreviver por 490 anos no tempo e multiplicar-se no espaço já seria muito numa instituição fechada ou uma concepção abstrata. Mas a constância da eleição local tem muito a ver com as centenas de milhares de repetições de eventos de escolha política reais, sem que essa forma de organização do poder político sofresse contestação efetiva tanto no longo tempo como nos vastos espaços nos quais foi aplicada.

Assim o governo local organizado a partir da eleição de vereadores se tornou instituição estável no tempo. E essa não é exatamente uma instituição administrativa: organizar eleições, apurar o resultado, entregar o poder aos eleitos – e, especialmente, os eleitos governarem a partir dos poderes recebidos pela lei ao longo de seus mandatos e passarem o poder a seus sucessores – é um processo social complexo, que interliga governo e sociedade. O número de agentes envolvidos é numeroso e o funcionamento depende de um nível de aceitação consensual do sistema.

E sempre houve substância nos governos locais. A autoridade política obteve poderes da sociedade. Que poderes? Nos tempos coloniais os vereadores legislavam, administravam (cobravam impostos, contratavam obras, comandavam prestações de serviços – enfim, cumpriam várias funções hoje alocadas no Executivo local), policiavam, prendiam e julgavam. Essa pletora de poderes concentrados nos camaristas manteve-se até o final do Império. Apenas na República aconteceu a primeira reorganização na estrutura formal do governo no nível local, depois de três séculos e meio de estabilidade. As unidades locais foram rebatizadas como municípios. A mudança marcou a divisão do poder no território local de acordo com o princípio iluminista de separação por função. Foram criadas as prefeituras (um executivo especializado recebeu atribuições antes concentradas na Câmara) e começou uma crescente transferência das franquias judiciárias locais para este poder.

A reforma mudou pouco o essencial: o governo local sempre em mãos da autoridade eleita, e uma autoridade que governa por tempo limitado. Alternância no mando. Pluralidade de detentores de cargos. Enfim, trata-se de instituição de exercício de poderes, não de árvores ou jabutis – de novo, não é obra da natureza. A eleição de vereadores é também o esteio em torno do qual se construiu a participação da sociedade no exercício do poder. Mas, sendo esteio que veio do poder local, só pode ser entendido no jogo com as demais esferas de poder.

Sobre essas outras esferas, numa taxonomia fundada na resistência ao tempo, é preciso agora passar para a descrição do governo central – embora ela seja cronologicamente um pouco mais recente que as demais. Nos tempos coloniais, a autoridade maior tinha fundamentos opostos àqueles das vilas. O poder do monarca era definido em torno de uma soberania de origem divina, exercida apenas pela figura do ungido de cetro e coroa. Era um poder total, arbitrário, não sujeito a regras ou limites. Um poder que não se podia contestar. Um poder capaz de gerar comandos do alto sem contraste.

Sim. Essa situação leva a um conflito direto e inconciliável em termos lógicos: a fonte de poder na esfera local sai de baixo e transfere autoridade para eleitos; o monarca emana ordens incontrastáveis de cima para baixo – e comanda uma linha hierárquica de pessoal obediente. Mas assim era, com a convivência entre opostos sendo definida no choque, com prioridade teórica indiscutível para o que emanava do alto, com a vontade do monarca predominando, quando havia força, nos casos de diferenças com as indicações de governantes locais eleitos.

O Governo Geral colonial era parte da estrutura hierárquica obediente à Coroa. A linha de comando que começava no governador geral teve, desde Tomé de Sousa, dois pilares executivos. De um lado, uma autoridade fiscal, encarregada de prover receitas para a administração central e a Coroa. Do lado das despesas, um grupo de funcionários reais e de prestadores de serviços pagos – com destaque para o clero, num tempo em que a Igreja era parte do Estado (não há espaço para detalhar o Padroado e o comando da Ordem de Cristo, as instituições que subordinavam formalmente a Igreja ao Estado até a República).

Funcionários fiscais e eclesiásticos se constituíram em praticamente tudo que a

esfera central de poder na colônia teve como agentes efetivos de poder – o que era quase nada. Foi assim até a chegada de d. João VI ao Brasil, em 1808. O "milagre" da multiplicação de poderes do Governo Geral ao longo do período colonial será analisado mais adiante, dados os entrelaçamentos com as estruturas regionais de poder.

Com a vinda do monarca, o Brasil conheceu o muito que estava acima da autoridade do vice-rei: tribunais superiores, conselhos, administração central da economia, nobres, corte – e, sobretudo, o monarca que era detentor pessoal da soberania de origem divina.

Nesse momento a tensão lógica entre um poder que comanda do alto e uma soberania que vem de baixo estava sendo resolvida no Ocidente por uma nova concepção do poder: a única verdadeira soberania seria aquela vinda do povo. O balanço entre princípios opostos muitas vezes se decidiu nesses tempos com uma revolução e, algumas vezes, com a decapitação da cabeça coroada e a derrocada de sua autoridade divina. Frente a essa situação excruciante, a figura máxima da monarquia portuguesa veio para o território colonial fugindo do fantasma da guilhotina.

Problemática na Europa, a presença de um monarca numa colônia onde havia eleições acabou permitindo uma solução brasileira para lidar com o conflito insolúvel do tempo. No lugar de fazer como no restante do Ocidente, onde uma guerra ou uma revolução decidia se a organização do poder central se faria tendo um monarca ou o povo como soberano, a filosofia da tradição ou da mudança como princípio organizador, por aqui se conseguiu conciliar.

A paradoxal fórmula combinou continuidade e mudança. Continuou o monarca – aceitando limites impostos por uma Constituição a ser feita por representantes eleitos. Não era uma mudança pequena, mas uma transformação efetiva na direção da era iluminista. O poder de eleger dos súditos, no mundo colonial, era uma delegação graciosa do monarca para os plebeus, a ralé da estrutura social. Os poderes dos eleitos só iam até onde fidalgos, nobres ou delegados do rei não aparecessem. Já os parlamentares que fariam uma Constituição seriam representantes de uma nova soberania, tão forte e tão indivisível como a autoridade do monarca.

Essa elevação imensa no estatuto da escolha popular como fonte de poder político legítimo e soberano foi resultado de um acordo entre as partes que precedeu o 7 de setembro. Depois de uma negociação inspirada e mediada por José Bonifácio de Andrada e Silva, liberais e o príncipe regente aceitaram a composição. Daí surgiu o peculiar sequenciamento na formatação da nação.

A convocação para a Assembleia Constituinte, o novo poder que se criava, aconteceu em 3 de junho de 1822. O 7 de setembro ocorreu com o processo eleitoral já em andamento, embora antes da instalação do Parlamento. A Constituição de 1824 começa com as palavras: "O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros". Essa noção nova, de cidadãos juntos formando um todo político nacional, marcava a nova era do Brasil organizado como nação. Já o artigo 3 dizia: "O governo é Monárquico hereditário": aqui, a continuidade era a marca.

As duas partes, deliberadamente, não formavam um todo único. A separação essencial era definida no artigo 11: "Os

representantes da Nação brasileira são o Imperador e a Assembleia Geral". Cada esfera era soberana, com fonte própria e independente de autoridade. A soberania do imperador era toda centrada em torno do Poder Moderador. Pessoal e irresponsável, definia uma autoridade que continuava comandando de cima (mas agora com contraste do Parlamento) e, além disso, de exercício privado do monarca. Já a soberania dos parlamentares era delegada pelos agora cidadãos a representantes eleitos. Sua instituição privativa de poder era o Parlamento – uma novidade radical da estrutura de governo brasileira. Dado o critério expositivo, o papel do Parlamento como instituição do governo formal será detalhado adiante, segundo sua duração.

Claro, a esfera central de governo ganhou todas as funções que marcam a diferença entre o poder delegado do governador geral ou o vice-rei e as instituições soberanas de uma nação independente. Mas não na forma castiça da separação de poderes pela cartilha iluminista. Executivo e Judiciário foram definidos como poderes na Carta, mas diretamente subordinados ao Poder Moderador. Todo o novo aparato administrativo estaria sob seu comando: as instituições nacionais de defesa e relações exteriores, o controle de moeda e finanças, a máquina fiscal e de execução orçamentária etc.

O começo da coexistência prática de mandantes nessa estrutura formal desenhada como paradoxo explícito foi marcado por disputas ferozes. Num extremo, d. Pedro I foi monarca absoluto entre 1823 e 1826; no outro, o poder se concentrou totalmente no Parlamento durante o período regencial, entre 1831 e 1840. A sabedoria de d. Pedro II foi fundamental para a operação do complicado mecanismo das duas soberanias a partir daí. Ao criar um parlamentarismo informal, convidando representantes eleitos da maioria para tocar o Executivo que comandava, transformou as disputas inerentes ao sistema em casamento por conveniência.

O Poder Moderador e seu detentor imperial foram removidos em 1889 – 67 anos depois da implantação, período muito curto no tempo histórico. A Constituição republicana de 1891 reorganizou todas as esferas de poder a partir do princípio agora único da soberania popular como fonte de poder legítimo, mas também no rigor do molde iluminista da divisão do poder em três esferas independentes – sem esquecer o talhe pétreo da divisão em três esferas de abrangência, que vinha desde os inícios dos tempos coloniais.

A partir da República, o desenho institucional formal do governo passou a ser o mesmo das democracias ocidentais. E ganhou esses contornos por dois movimentos opostos e complementares. De um lado, pela expansão das instâncias organizadas em torno da soberania popular, cuja matriz histórica era a eleição local. No Império esta expansão tinha se resumido aos legislativos. Com a República os cargos de presidente da República, governador e prefeito – os comandantes das esferas executivas – também passaram a depender do sufrágio.

Na generalidade dessa taxonomia, a transformação republicana configurou as instituições políticas existentes hoje no país. Mas não sem uns tantos abalos partidos da esfera central de governo, que precisam ser analisados.

Entre 1937 e 1945, com o Estado Novo, na fórmula castiça do positivismo: governo de um ditador por decreto, abolição do sistema representativo, eliminação da autonomia entre esferas de poder até o nível municipal. Entre 1964 e 1984, no regime militar, com uma fórmula mais atenuada, que preservou legislativos com poderes limitados, os mandatos por tempo determinado em todas as esferas, os pleitos locais na maior parte dos municípios.

Como estabilidade no tempo é critério nessa exposição, é preciso notar que, comparada à estabilidade secular do poder local eleito, aquela do poder central é bem menos constante na passagem de quase cinco séculos. Se, no entanto, o critério de comparação for o das vicissitudes da esfera intermediária do governo regional, essa impressão de instabilidade pode se desfazer rapidamente.

Na nascente ela foi concebida institucionalmente como operação de risco. Para mobilizar riqueza sem gastar, d. João III melhora a equação dos custos e benefícios de súditos interessados na aventura com algumas ofertas de funções típicas de governo: domínio territorial, franquias como as de criar vilas ou cobrar determinados impostos.

A atratividade da oferta foi média: quinze interessados se apresentaram e ganharam suas cartas. Sete não fizeram nada com elas; seis mal e mal se instalaram; na Capitania de São Vicente havia um saldo ainda prometedor. Em Pernambuco o sistema se mostrou um sucesso. D. João III soube avaliar tudo isso na hora de dar o próximo passo para organizar um governo regional. Comprou barato dos herdeiros a capitania da Bahia e nomeou o governador geral também como administrador dela.

A partir daí começou um complexo processo de combinação entre cessão de poderes de governo regional a donatários e intervenção do centro. Na primeira vertente, apenas Pernambuco sobreviveu por um período maior. Em graus variados, ainda que mantendo sempre a esfera intermediária da capitania, a intervenção aconteceu. O motivo era essencialmente fiscal – e o caso mais adequado para entender o processo foi o de São Paulo.

Como a área não prometia rendas com receitas fiscais, os descendentes dos donatários originais e os moradores foram deixados em paz. Mas, quando os paulistas descobriram ouro, o governo metropolitano descobriu os paulistas. D. João V comprou a capitania do donatário em 1711. A lógica era uma só, lembra Hernani Donato (s.d.): "A compra atendia a um propósito, como o comprador deixou claro ao justificar o ato: 'obter melhor acerto da justiça e da administração das minas de ouro', ou seja, aumentar impostos". O monarca passou a nomear desde o almotacel de uma vila até o capitão-mor. Montou milícias subordinadas ao capitão-mor, que dominaram militarmente as minas. O sucesso o levou a replicar o modelo, dividindo o antigo espaço de influência dos moradores da vila de São Paulo, à medida que descobriam ouro, em diversas capitanias reais: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso.

Para fazer um balanço: a grande variedade de modelos, as alterações constantes em torno de fracassos e sucessos de cada caso, a sensibilidade às tensões inerentes aos conflitos estruturais de interesses que explodiam na esfera intermediária foram,

antes, prova da importância dela como amortecedora. As capitanias funcionaram com modelos que iam da descentralização extrema (em ambiente de pouca criação de riqueza tributável ou força do donatário) até a cadeia hierárquica e militarizada da administração do ouro – e dessa flexibilidade se fez a administração de um território imenso com uma esfera central com um número mínimo de agentes. Um verdadeiro milagre de multiplicação.

Mas a equação geral do equilíbrio entre uma esfera central reduzida e outra regional extensa, que tocava a operação total do governo com flexibilidade nas relações com os governos locais, mudou radicalmente de qualidade com a chegada da corte, em 1808.

Na estrutura colonial, a função essencial do poder central era acentuadamente a de *taxing power*. O Brasil gerava até 80% das receitas do reino e ficava com menos de um quarto das despesas. O funcionamento efetivo do governo como um todo dependia quase que inteiramente das esferas menores – que eram deixadas "livres" para trabalhar até que gerassem uma economia capaz de produzir excedentes fiscais, quando sofriam intervenção da esfera central.

A vinda da corte transformou o Rio de Janeiro em centro de algo até então exógeno aos olhos coloniais, o exercício da autoridade como *spending power*. Se, do ponto de vista das receitas, nada se alterou com a vinda do monarca, a direção dos fluxos de gastos ganhou outro sentido: os pagamentos para funcionários e prestadores de serviço antes realizados em Lisboa passaram a ser feitos basicamente para o Rio de Janeiro. Esse fluxo levou a um surto de progresso na capital – e deu o que pensar em termos de teoria política nos territórios de caça do fisco:

"O federalismo pernambucano (como também o padre Feijó) defendia que, desfeita a unidade do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, a soberania revertesse às províncias, onde propriamente residia, as quais poderiam negociar um pacto constitucional e, caso este não lhes conviesse, usar seu direito a constituir-se separadamente, sob o sistema que melhor lhes parecesse" (Mello, 2004, p. 14).

O pensamento federalista, no qual a soberania máxima ficava na instância intermediária de governo, tinha como fonte a construção institucional da independência dos Estados Unidos em 1776: uma reunião de soberanias regionais num ente nacional. Esse desenho vinha a ser uma ideia muito interessante nos espaços brasileiros em que a tensão contra o centro era maior – como no caso pernambucano.

A Revolução de 1817 foi o primeiro movimento a seguir a nova formulação, inaugurando as tentativas de separação da metrópole e criação de uma federação no Brasil, com a consequente elevação do grau de poder da esfera intermediária de governo até o nível da soberania, gerando um novo equilíbrio entre as esferas de governo.

Mas o mesmo movimento que sustentou essa mudança gerou reação em sentido contrário. O fluxo dos gastos públicos que aumentavam no Brasil tinha seu espelho na diminuição da quota de Lisboa. A tentativa da burguesia comercial metropolitana para retomar controle e rendas incluiu a Revolução de 1820 e o redesenho do governo do reino através de uma

Constituição. A Carta de 1821 extinguiu as capitanias e criou a esfera intermediária da província. Não se tratava de uma mudança de nome: as províncias não deveriam ter a autonomia das capitanias, estando ligadas ao centro por uma subordinação que deveria ser completa, através de uma hierarquia clara de comando.

A nova formatação foi implementada nos estertores da vida colonial – mas continuada no Brasil independente. A Constituição de 1824 promoveu uma mudança radical nos pesos e contrapesos do desenho anterior da esfera regional de governo. Em sua versão de 1824, o curto artigo 165 determinava que as províncias seriam governadas por um presidente. A única qualificação era a definição da subordinação completa deste: "[será] nomeado pelo Imperador, que o poderá remover quando entender, que assim convém ao bom serviço do Estado".

O processamento das pressões que vinham da base, dos governos locais e dos interesses regionais organizados, para o alto – gerador de todo o balé processado na esfera intermediária da capitania –, também recebeu uma simplificação institucional de imenso porte. O artigo 71 dizia que os cidadãos poderiam "intervir nos negócios da sua Província" através de um Conselho Geral de Província que, nos dois meses em que se reunia, poderia "propor, discutir e deliberar sobre assuntos de sua província" (art. 81), remetendo as resoluções ao Executivo central, através do demissível presidente da província. O imperador, como chefe do Poder Executivo, daria a essas resoluções o destino que julgasse conveniente.

A brutal redução de franquias nos moldes de um estado unitário teve resposta imediata: a Confederação do Equador, cuja motivação central era o não reconhecimento da Constituição. A resposta do governo a ela também foi imediata: ocupação armada, prisão dos líderes, fuzilamento de federalistas como o Frei Caneca. Nem mesmo as alterações constitucionais da Regência, quase todas destinadas a atenuar a centralização rígida (transformação dos Conselhos de Província em Assembleias Provinciais com controle sobre receitas e orçamentos, por exemplo), foram capazes de conter as explosões sequenciais, que duraram quase três décadas.

Mas aquilo que não fazia sentido do ponto de vista da atividade local, fazia para a centralização dos fluxos financeiros de captação de impostos em território amplo e gasto público concentrado na corte – a mudança de função trazida pela corte se tornou estrutura permanente. Para os pagadores ficava uma conta econômica que beneficiava os recebedores, como notou Nathaniel Leff (1992, p. 26) para o caso nordestino.

Nesse cenário, a herança dos líderes federalistas derrotados nas revoltas das primeiras décadas se transformou em pedra de toque do programa republicano. O partido nacional era tão sem instrumentos quanto os primeiros governadores gerais – e os partidos estaduais, inteiramente autônomos entre si. Realmente federalistas, centrados na defesa de uma esfera intermediária poderosa.

E foi esse o foco central da ação depois da conquista do poder, em 1889. A Constituição de 1891 transformava o Brasil em federação – e não apenas nominalmente. A esfera intermediária de governo ganhou o *status* de soberania, expresso na eleição dos governadores de estados autônomos. Todos os estados foram também dotados

de instrumentos e rendas para desempenhar um papel próprio. As redes de serviços universais, especialmente educação e saúde, finalmente começaram a ser implantadas no país – sempre a partir dos estados.

Uma instituição de dois séculos merece sequenciamento à parte: o Parlamento. Ele é feito nesse ponto porque, embora sendo ruptura, sem que se atente para o todo de maior duração, esse poder nacional novo parece ter vindo do nada – um nada que só existe quando ele é ignorado.

Como já foi visto, há uma abissal diferença de qualidade entre o voto para eleger vereadores, concessão graciosa do monarca aos súditos mais baixos no período colonial, e a eleição de parlamentares que deveriam deter um poder soberano como representantes dos cidadãos na esfera nacional. Uma diferença do tamanho da separação entre o Antigo Regime e os governos representativos atuais.

Mas quando as coisas são olhadas pelo lado da realidade histórica e da formalidade, é possível vislumbrar outro tipo de elo entre essas eras tão distintas. Ainda que limitadas pela graça real e pela estreita esfera de poder dos eleitos, o mecanismo eleitoral funcionava, e com ele muitos atributos comuns às duas eras: regularidade no tempo, extensão no espaço e, especialmente, cumprimento das regras de alternância no exercício do poder.

Essa não era uma realidade existente no espaço absolutista da Europa no período anterior ao século XIX. Ali, afora a Inglaterra, a implantação de pleitos regulares exigiu esforços constantes e gerou atritos de toda espécie. No caso brasileiro, comparativamente, foi preciso muito menos. A passagem da eleição do representante local para aquela do representante geral num Parlamento foi muito simples, tão simples que pouca gente se dá conta. Aconteceu primeiro com a escolha dos que iriam para as Cortes de Lisboa, em 1820. Bastou uma carta explicando que seria um pleito em duas etapas – os que escolhiam vereadores escolheriam representantes em cada vila; esses escolhidos, chamados eleitores, repetiriam o processo na capital de cada capitania, sagrando os constituintes. Assim, a novidade absoluta da soberania foi apenas novidade muito parcial nos hábitos daqueles secularmente acostumados a eleger representantes.

Outro fato importante e pouco notado: os escolhidos tinham uma forte noção do que era a decisão colegiada, a regra nas Câmaras locais, de modo que atuaram efetivamente como bons deputados em Lisboa.

Quando o processo se repetiu para a escolha dos constituintes de 1823, até mesmo províncias nas quais havia ocupação militar portuguesa elegeram seus representantes. Desde o primeiro encontro preparatório no Rio de Janeiro, eles sabiam o que queriam: extrair o máximo da soberania antes inteiramente reservada ao rei. Houve conflitos severos, mas cada soberania precisava da outra. Nem mesmo o fechamento da Constituinte mudou tudo. D. Pedro I viu que não poderia governar sem o Parlamento, que se instalou novamente em 1826. Os parlamentares souberam fazer oposição. Em cinco anos, levaram o imperador à renúncia. Com apenas esse tempo de vida, os parlamentares se tornaram todo o governo na esfera central. Divididos em termos de opinião – mas unidos em torno da responsabilidade. Fizeram todas as reformas constitucionais que alcançaram maio-

ria, conduziram o Executivo em meio a uma grande crise financeira. Entregaram a d. Pedro II um país ao menos estruturado minimamente nos moldes da era iluminista, inclusive do ponto de vista administrativo.

Essa imbricação já era propriamente uma estrutura nacional – também do ponto de vista de algo que o Parlamento representava, mas que ia além dele: o domínio do governo pelo cidadão. Sendo os parlamentares os representantes da soberania popular no nível constitucional, eram também os únicos a ter uma dependência institucional da vontade do eleitor. Essa relação exige um sequenciamento próprio.

O eleitorado se definiu com a eleição local. Nos tempos coloniais votavam e eram votados os "homens bons", na definição vinda de Aristóteles: chefes de família que não exercessem o comércio ou ofícios mecânicos. Na prática, quanto mais sertão adentro estivesse a vila, menos rigorosos eram os critérios. Por isso o contínuo hábito de votar e ser votado levou a uma disseminação geral da formação de um eleitorado.

A transformação em eleitorado nacional foi simples e rápida. Pela Constituição do Império podiam votar e ser votados chefes de família com mais de 25 anos, com renda superior a cem mil-réis. Visto de hoje parece muito excludente, coisa de elite. Mas, no século XIX, o processo eleitoral foi sendo instaurado em vários pontos do Ocidente, o que permite comparações menos subjetivas.

Cientistas políticos empregam métodos estatísticos para calcular a porcentagem de eleitores em relação ao total da população. No caso brasileiro, Letícia Bicalho chegou a 13% da população livre em 1872 (Caldeira, 2016, pp. 278 e segs.).

Estudos semelhantes para outros países mostram: 11,2% nas eleições para governador na Virgínia, Estados Unidos, em 1851; 2,6% da população espanhola na eleição nacional de 1865; 18% nas eleições portuguesas de 1878; 5,5% dos suecos em 1872; 10% dos holandeses em 1870; na Inglaterra, onde 20% da população votava desde 1832 – mas na Escócia eram apenas 12%.

No Brasil votavam analfabetos, votavam índios, votavam negros livres. Tudo herança do eleitorado formado na colônia – comparável aos melhores modelos da nova era, às vezes com vantagens. O primeiro negro a ser eleito deputado foi o baiano Antônio Rebouças, em 1829 – nos Estados Unidos isso só aconteceu em 1871. Este gesto substantivo marca a entrada formal dos afrodescendentes na estrutura do poder.

A referência aos Estados Unidos é relevante. A Guerra de Secessão levou à abolição, ao voto dos libertados – e a uma reação. Em 1876, a partir de um acordo no Congresso, os soldados do norte vencedor foram retirados do sul, e com eles todas as garantias para os novos eleitores. Começou a era das *Jim Crow Laws*, de arrocho nas franquias – como exigir provas escritas para cidadãos analfabetos –, o que reduziu o eleitorado negro dos estados sulistas a uma fração irrisória do que fora antes.

Com medo de eleitores republicanos e temendo os ex-escravos, o Brasil seguiu o caminho. Pela reforma de 1879, que impôs também a necessidade de escrever requerimentos para analfabetos que tinham o direito constitucional de votar, o eleitorado brasileiro se reduziu a 1,5% da população.

Não foi só, pois mesmo antes da anulação da franquia dos analfabetos, já havia mais mecanismos de controlar do alto o

valor da representação. O parlamentarismo informal sustentava-se num conjunto de procedimentos. O imperador escolhia o comandante do ministério; seu primeiro ato era invariavelmente demitir todos os presidentes de províncias do partido oposto – as chamadas "derrubadas"; o presidente da província demitia todos os funcionários envolvidos na organização da eleição, inclusive os comandantes da força policial.

O senador Nabuco de Araújo resumiu magistralmente o mecanismo num discurso de 1868: "Vede este sorites fatal, este sorites que acaba com o sistema representativo: o Poder Moderador pode chamar quem quiser para organizar o ministério; essa pessoa faz a eleição, porque há de fazê-la; essa eleição faz a maioria. Eis aí o sistema representativo de nosso país"[1].

É verdade que esse sistema fez com que o escolhido do Poder Moderador ganhasse todas as eleições acontecidas nos 49 anos que durou o Segundo Reinado. Mas, nesse mesmo discurso, Nabuco de Araújo também fez uma escolha, que mostrava a natureza das contradições insolúveis geradas pela paradoxal Constituição do Império:

"Peço aos nobres ministros da Coroa que, se porventura julgarem inconveniência no que digo em relação à posição que ocupo no Conselho da Coroa, eu lhes peço exoneração do cargo de conselheiro de Estado. Porque prefiro a tudo a missão que recebi de meus concidadãos de acompanhar a opinião que me elegeu e me colocou neste lugar"[2].

Naquele período, o máximo a que um representante eleito dos cidadãos podia aspirar no Executivo era um cargo além do mandato, para servir a dois senhores. Na via inversa, o poder do imperador que dava o cargo, total no papel, funcionava com claros limites dados pela necessidade de apoio dos representantes eleitos.

Na hora de pesarem as alternativas para mudar, os republicanos que estenderam a esfera do voto ao Executivo e aos governos regionais e prefeitos foram muito prudentes na hora de estender as franquias eleitorais – num tempo no qual o voto universal masculino se tornara padrão no Ocidente.

Se os monarquistas que temiam republicanos encolheram o eleitorado, os republicanos também temeram os monarquistas. A Constituição de 1891 transformou em regra escrita a proibição de voto para os analfabetos, inaugurando um atraso de um século em relação ao Ocidente. A expansão do voto feminino aconteceu em 1934 e os analfabetos só voltaram a votar em 1988.

Colocado esse brevíssimo sequenciamento, é possível passar da exposição taxonômica para as questões propriamente analíticas. E a mais substantiva delas, quando se pensa na nação, vem a ser aquela que liga governo e sociedade pelo nexo da soberania do voto. E a pergunta é: como fica a construção de uma democracia?

A resposta a essa interrogação requer que se explorem questões de ordem conceitual. Por si só, a existência do sistema representativo não é condição suficiente para caracterizar um arranjo político como democrático. Para tanto é necessário que a construção da autoridade política se ancore em dois princípios adicionais – participação e competição.

1 Câmara dos Deputados, 17 de julho de 1868.

2 Idem.

Tal ancoragem acabou sendo marcada pela anterioridade da representação em relação ao processo de concentração de recursos políticos que define a formação de todo Estado. Mas é marca pertinente para compreender por que a lógica da representação esteve presente em vários momentos nos quais a construção do Estado nacional esteve em jogo. Assumiu a forma das negociações do arranjo político que sustentou nossa Independência, codificado na Constituição de 1824 sob a forma de soberania dual. Ou de contestação aberta ao poder do centro, como ocorreu na sucessão de explosões no nível regional em resposta aos impulsos absolutistas de Lisboa e de d. Pedro I, decididos *manu militari*. Ou de inspiração autonomista na Regência.

Em termos macro-históricos, a lógica da representação operou como uma *constrição habilitadora* da coexistência entre soberanias e, portanto, de critérios de legitimação da autoridade política logicamente opostos. Mas não está presente em estado puro, e sim em combinações diversas, conforme a configuração que assumiram as relações entre as normas, as instituições e as práticas que regulam o exercício da autoridade política, por um lado, e, por outro, as transformações no sistema de poder mais amplo que enquadra a economia política do país. No Império, sob d. Pedro II, nos limites impostos ao exercício do Poder Moderador – pautando uma modalidade de cálculo eleitoral. A institucionalização do poder só ganha sentido como resultante da dominância exercida pelo Parlamento durante a Regência e pelas negociações que antecederam a maioridade.

Um século depois, em outra configuração, essa lógica está presente na variedade de tutela tecnocrático-militar da economia e da sociedade, com algum espaço para a sobrevivência da classe política e para a contestação através do ativismo parlamentar. Ainda que marcada por sucessivos rearranjos no sistema partidário impostos de cima para baixo – e, por isso mesmo, uma forma de validar a relevância do jogo eleitoral e dos partidos.

Em termos históricos, portanto, essa lógica operou como uma *constrição habilitadora* de acomodações políticas entre noções de soberania competitivas entre si. E apresenta também uma função inversa, como *constrição limitadora* dos impulsos de poder arbitrário emanados do centro. Em perspectiva comparada, esse é um dos grandes fatores distintivos do processo de *statecrafting* no Brasil – objeto final deste artigo.

As transformações registradas aqui nos sequenciamentos em torno das estruturas formais de poder e de governo confirmam parte do que a literatura comparada consagra, ou seja, a visão de que a institucionalização do Estado nunca foi um processo uniforme, nem geográfica nem historicamente. Nem tampouco unilinear.

Nessa literatura, os caminhos para a *statehood* variaram conforme as forças sociais que deram impulso à formação dos atributos básicos desse fenômeno; conforme o momento histórico e a ordem de sua entrada em cena. E, não menos importante, conforme sua forma de integração nas relações de poder mais amplas que o englobam e sustentam (Poggi, 2011, pp. 2.485-96).

Mas existem atributos "universais", estilizados pela teoria política, em termos de "fases de desenvolvimento" ou "história do Estado". A sequência apresentada aqui tenta oferecer um ponto de partida conveniente

para ressaltar a especificidade da "história do Estado" no Brasil.

Seu ponto de partida é a centralização do poder em um dado território e a concentração de recursos políticos – militar e financeiro – indispensáveis para consolidar esse domínio. Segue-se o fortalecimento e a racionalização do *aparato administrativo* e a positivação da lei (lida também como a despersonalização da autoridade). E, por último, a *expansão do Estado,* um fenômeno que tem o próprio aparato como protagonista, mas que tem raízes nas transformações sociais (alfabetização, urbanização, industrialização).

Considere-se a respeito, por exemplo, a reversão abrupta das franquias usufruída pelas instâncias regionais, codificada na Constituição de 1821. Resultou de um movimento de restauração partindo de Lisboa. Mas sua incorporação à Constituição de 1824, à ordem criada a partir da Independência, assim como a concentração dos poderes de tributar e de gastar, responde a uma outra lógica – a da razão de Estado nacional. E obedece a outra dinâmica política, que traz para o centro do palco as relações entre Estado e sociedade. A mesma observação vale para os mecanismos de mitigação das tensões entre o poder central e as províncias adotados durante a Regência. São desdobramentos institucionais mais bem explicados em termos de um processo de *statecrafting* do que em termos de uma tendência inexorável à concentração de recursos políticos. Quer dizer, "em termos das escolhas estratégicas de cunho doméstico e internacional e de como foram calibradas e reconciliadas pelos governantes de turno ao longo do tempo" (Sola & Whitehead, 2020, p. 159).

Da perspectiva de "histórias do Estado", sugerida aqui, a teoria dos processos de institucionalização do poder político desenvolvida por Popitz (1996 apud Poggi, 2011, p. 2.486) ajuda a situar a nossa história. Ao teorizar sobre a integração crescente das relações de poder pertinentes ao Estado em uma ordem mais abrangente – a do edifício social –, obriga a uma mudança de foco. Obriga a identificar como a institucionalização do poder se engrena com – e eventualmente se adapta a – uma situação preexistente. Ela é parte do edifício social que a engloba e que, ao mesmo tempo, lhe serve de sustentação.

Dessa perspectiva, derivam-se duas implicações. A primeira fase do nosso Estado nacional comportou uma sucessão de desafios pertinentes à etapa de expansão de seu domínio: sobre uma sociedade organizada em torno de um sistema representativo preexistente no nível local; e de economias políticas regionais limitadas em sua autonomia por formas diversas de presença do Estado. A segunda implicação é de ordem analítica. A compreensão dos processos que respondem pelas mudanças demarcadas aqui em termos de estruturas formais de poder e de governo requer que se explicite como o Estado e a sociedade se transformam e se constituem reciprocamente.

Nessa linha, a ideia de expansão do domínio do Estado é instrumental para refletir sobre a construção/reconstrução desses vínculos entre uma esfera e outra ao longo do tempo. E sobre a relação entre os caminhos da *statehood* e a trajetória das democracias. Em certos contextos históricos, desdobramentos pertinentes à relação entre Estado e sociedade gera-

ram novas formas de poder social, econômico e cultural e elites contestatárias do antigo regime. Quando bem-sucedidas, criou-se uma esfera pública liberal, que operou como articulação entre a sociedade civil e o Estado: equipando-a a transmitir ao Estado seus impulsos (re)ordenadores (Poggi, 2011, p. 2.492). Em outros contextos a "administração racionalizada" encarregou-se de aperfeiçoar a expansão do domínio do Estado em nome de um governante ou de um conjunto de interesses e de ideias específicos.

Uma observação final. Taxonomia e sequenciamento são procedimentos metodológicos que não geram grandes explicações causais. Do ponto de vista da densidade histórica, os sistemas representativos brasileiros têm mais peso local, enquanto a resistência a eles – no tempo do Estado nacional de 200 anos – concentra-se na pouca permeabilidade da esfera central. A qualidade da democracia pode estar relacionada a essa característica. Mas as formas específicas desse movimento de atração e repulsão ainda estão por ser determinadas analiticamente.

REFERÊNCIAS

CALDEIRA, J. *História da riqueza no Brasil*. Rio de Janeiro, Estação Brasil, 2016.

DONATO, H. "Os homens que governaram São Paulo", in P. Porta (org.). *História da cidade de São Paulo*. São Paulo, Paz e Terra, s.d.

LEFF, N. *Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1992.

MELLO, E. C. de. *A outra independência*. São Paulo, 34 Letras, 2004.

SOLA, L.; WHITEHEAD, L. "Democratic statecraft: perspectives from an 'Unsettled' Global South". *The Tocqueville Review*, vol. XL1, n. 2, 2020.

POGGI, G. "State", in B. Badie; D. Berg-Schlosser; L. Morlino (eds.). *Handbook of international encyclopedia of political science*, v. 8 2011, pp. 2.486-96.

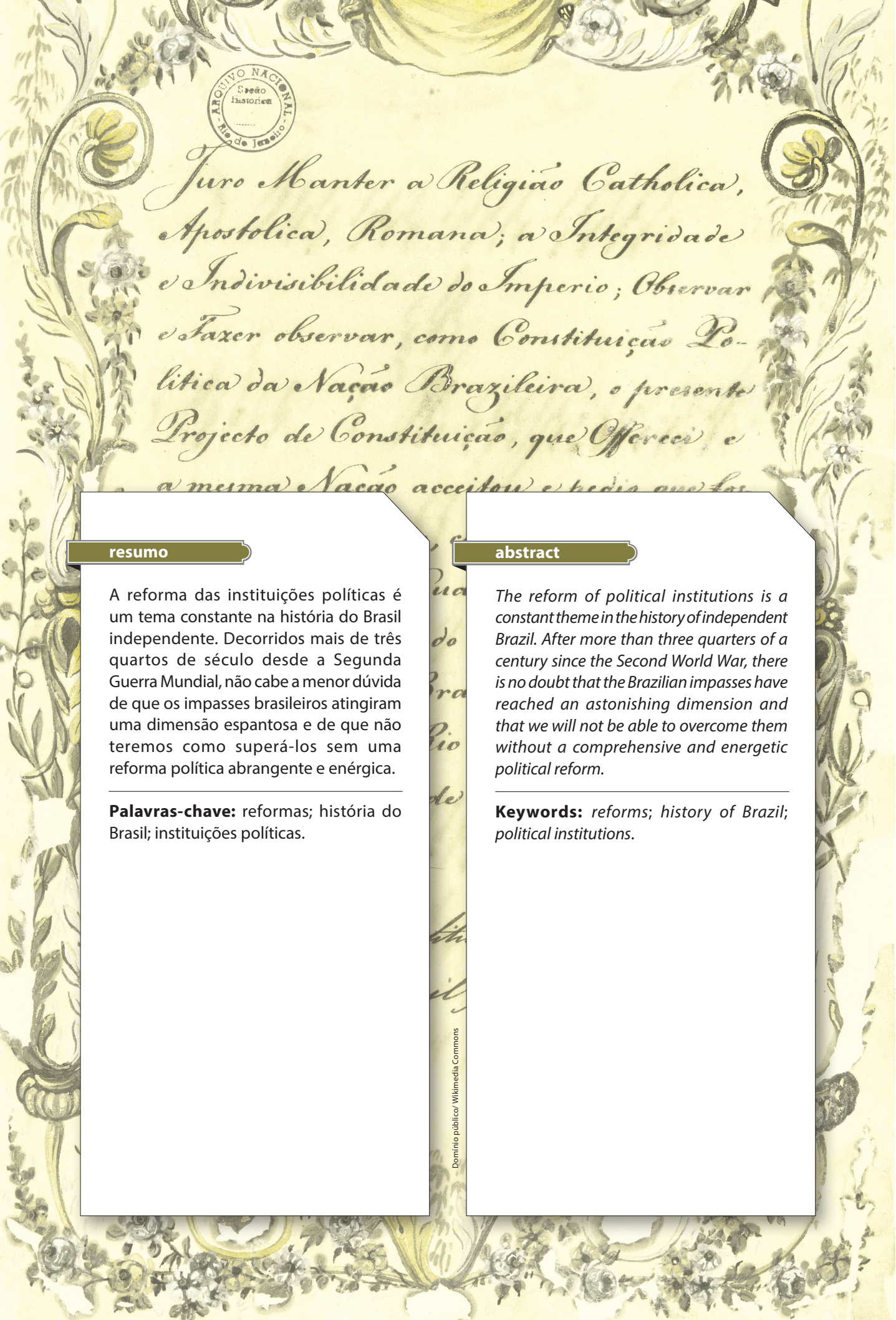
POPITZ, H. *Phenomene der Macht*. Tubingen, Mohr Siebeck, 1996.



Arte sobre foto de Célio Azevedo/Senado Federal/ Domínio público/ Wikimedia Commons

O imperativo da reforma política

Bolívar Lamounier



resumo

A reforma das instituições políticas é um tema constante na história do Brasil independente. Decorridos mais de três quartos de século desde a Segunda Guerra Mundial, não cabe a menor dúvida de que os impasses brasileiros atingiram uma dimensão espantosa e de que não teremos como superá-los sem uma reforma política abrangente e enérgica.

Palavras-chave: reformas; história do Brasil; instituições políticas.

abstract

The reform of political institutions is a constant theme in the history of independent Brazil. After more than three quarters of a century since the Second World War, there is no doubt that the Brazilian impasses have reached an astonishing dimension and that we will not be able to overcome them without a comprehensive and energetic political reform.

Keywords: *reforms*; *history of Brazil*; *political institutions*.

Domínio público/ Wikimedia Commons

A reforma das instituições políticas é um tema constante na história do Brasil independente. No Império, partindo da própria Constituição outorgada por d. Pedro I em 1824, tivemos as reformas do período regencial, a antecipação da maioridade de d. Pedro II, as leis descentralizadoras (liberais) da Regência (a revogação delas pelas leis centralizadoras do chamado "regresso") e a mais ousada, a antecipação da maioridade e a consequente coroação de d. Pedro II aos 15 anos de idade, que contribuiu decisivamente para a estabilidade e abriu caminho para a implantação de um sistema parlamentarista de governo em 1847. Na República, durante o século XX, após a elaboração da Constituição de 1891, tivemos um debate praticamente ininterrupto sobre centralização *vs.* descentralização, sistemas de governo (presidencialismo *vs.* parlamentarismo) e dos sistemas de partidos e eleitoral (proporcional *vs.* majoritário). Na esteira da Revolução de 1930, de uma só penada, as reformas de 1932-1934 estabeleceram o voto feminino, o voto secreto, a Justiça Eleitoral e uma primeira versão do sistema proporcional.

Decorridos mais de três quartos de século desde a Segunda Guerra Mundial, não cabe a menor dúvida de que os impasses brasileiros atingiram uma dimensão espantosa e de que não teremos como superá-los sem uma reforma política abrangente e enérgica.

Somos atualmente o que os economistas descrevem como um país aprisionado na armadilha do baixo crescimento – ou seja, países que superam até com certa facilidade a fase fácil da industrialização, apenas incorporando uma parte da vasta mão de obra disponível e pouco necessitando de educação e tecnologia,

BOLÍVAR LAMOUNIER é sociólogo, cientista político e autor de, entre outros, *Liberais e antiliberais: a luta ideológica do nosso tempo* (Companhia das Letras).

mas empaca nesse ponto. A "armadilha" a que me refiro diz respeito aos países que superam uma renda anual *per capita* de aproximadamente 10 mil dólares, mas são incapazes de dobrá-la. A título de exemplo: para atingir tal objetivo, a renda *per capita* brasileira teria de crescer de forma sustentada pelo menos três por cento ao ano (taxa por enquanto fora de questão) durante 23 anos – uma geração inteira. Escusado dizer que o Brasil não tem a opção de ficar estagnado no nível em que se encontra. Se não superarmos a armadilha, o retrocesso será inexorável. Regrediremos a um nível de desigualdade e de conflitos sociais de uma intensidade dificilmente imaginável. Ou construímos um sistema político capaz de impulsionar o crescimento econômico e a distribuição das oportunidades, ou permaneceremos por muito tempo numa condição de lamentável atraso. Segue-se que o imperativo da reforma política precisa ser retomado com vigor, com a abrangência e a audácia que os novos tempos estão a exigir.

É preciso lembrar que, no Congresso Constituinte de 1986-88, posicionamentos claramente conflitantes se configuraram. Uma corrente argumentava que a transição do regime militar ao civil se dera sem ruptura constitucional, descabendo, por conseguinte, a convocação de qualquer organismo com poderes constituintes originários. No polo contrário, outra corrente não só defendia a convocação como demandava uma "assembleia constituinte exclusiva", ou seja, um organismo independente do Congresso Nacional, a ser eleito com a missão específica de elaborar uma nova Constituição. Prevaleceu, como sabemos, uma fórmula intermediária: os senadores e deputados eleitos em 1986 assumiram poderes originários, funcionando como um órgão constituinte. Essa solução, como é fácil perceber, trazia embutido um grave risco. Com a morte de Tancredo Neves a 21/4/1985, José Sarney foi imediatamente empossado na Presidência. Candidato a vice, Sarney era pouco mais que uma sombra de Tancredo, e obviamente não detinha credenciais comparáveis às dele como referência para o largo espectro de oposições que se constituíra contra o regime militar. Mas todos os principais protagonistas do processo político estavam certos de que Sarney faria o possível para obter do Congresso a extensão de seu mandato de quatro para cinco anos. Investido, porém, com poderes constituintes originários, o Congresso poderia atender ou negar liminarmente tal pleito, reduzindo a duração do mandato e até mesmo extinguindo-o, se e quando lhe aprouvesse. Deparando-se, portanto, com as dificuldades inerentes a todo processo de reorganização constitucional, o Congresso iniciava seus trabalhos arqueado por uma perigosa divisão interna. Acrescente-se que o clima de opinião então prevalecente seria favorável a alguma fórmula parlamentarista, já aí colidindo com o manifesto desejo de José Sarney de exercer o poder presidencial em sua plenitude. A tal ponto chegavam os conflitos latentes que os constituintes, embora viessem a usar amplamente o projeto da Comissão Afonso Arinos no transcorrer dos trabalhos, em público o rechaçaram como uma interferência "externa". Nesse aspecto o desentendimento baixou às raias da caricatura: conquanto a comissão, idealizada por Tancredo, tivesse sido nomeada

e definida oficialmente como comissão presidencial, Sarney limitou-se a fazer publicar o texto no *Diário Oficial*, não se atrevendo a remetê-lo ao Congresso.

Integrada por 50 membros, a Comissão Afonso Arinos firmou um diagnóstico segundo o qual o sistema político brasileiro tem como base uma problemática estrutura institucional: de um lado, o presidencialismo originário da era Vargas, com a tradição plebiscitária que o caracteriza em toda a América Latina; de outro, a tendência à fragmentação partidária, ao fortalecimento de interesses corporativistas e à multiplicação de bloqueios que caracteriza as chamadas democracias consociativas (ou "por consenso").

Assim, a formação de maiorias governativas, que de qualquer forma seria complicada num regime presidencial pluripartidário, tornou-se ainda mais difícil devido ao efeito conjunto de um sistema eleitoral extremamente permissivo (proporcional com lista aberta, ou seja, agravado pela admissão do voto individual e a consequente exclusão do voto em lista fechada); por um federalismo fortemente desequilibrado, uma vez que no mínimo metade dos municípios, constitucionalmente autônomos, não se sustentam sem um contínuo aporte de recursos por parte do governo federal; pelo bicameralismo legislativo, tendo ambas as casas a prerrogativa da iniciativa legislativa, e numerosos outros mecanismos de bloqueio. Quanto aos partidos políticos, é essencial lembrar que o sistema brasileiro tem sido historicamente o mais fragmentado do mundo, sendo praticamente impossível o maior deles eleger 20% dos deputados federais. Segue-se que os presidentes da República, sufragados por todo o eleitorado nacional, não dispõem de poder e legitimidade numa escala correspondente às expectativas criadas durante as campanhas eleitorais, configurando-se já aí uma pressão endógena para o recurso a práticas de duvidosa moralidade e a todo um rol de ilicitudes.

Esse conjunto de atributos não deixa dúvida quanto aos obstáculos quase intransponíveis com que os presidentes se deparam no processo legislativo e em suas tentativas de formar as maiorias de que dependem para governar. Tendo como suporte apenas coalizões instáveis e heterogêneas, tornam-se reféns de uma miríade de grupos que, sejam ou não formalmente constituídos como partidos, valem-se da extensa trama de subsídios de poder embutida no sistema e reagem, como se diz no jargão jornalístico, "criando dificuldades para vender facilidades". E nem se diga que tais dificuldades decorrem apenas da trama institucional. Como em toda a América Latina, a maioria dos presidentes invoca o movediço suporte partidário de que dispõem para, docemente constrangidos, atropelar sempre que possível o Legislativo e o Judiciário, seja recorrendo de maneira abusiva a decretos (atualmente denominados Medidas Provisórias), seja apelando diretamente ao "povo", fonte de intimidação inseparável da tradição populista-plebiscitária.

Escusado lembrar o notável crescimento do eleitorado, partindo de um importante marco simbólico inicial, a admissão do voto feminino, aprovado em 1933, e o desenvolvimento de uma robusta engrenagem administrativa e judicial com a incumbência de organizar e assegurar a

boa ordem dos pleitos. Neste particular, podemos afirmar sem vacilação que a maior parte do caminho já foi percorrida e que o Brasil tem pouco ou nada a dever a outros países democráticos situados num nível semelhante de desenvolvimento econômico e social.

Mas nem tudo são flores. No Brasil, a soberania popular é severamente restringida por distorções incrustadas em nossa estrutura federativa, desde logo pela desproporcionalidade das bancadas estaduais em relação às respectivas populações. Os constituintes de 1987-88 agravaram bastante essa distorção. Ao atender o (justo) pleito dos territórios do extremo norte em se transformarem em estados, o Congresso garantiu-lhes, assim como a outros estados pouco populosos, o mesmo piso de oito deputados federais. Efetivada em nome da federação, a desproporcionalidade tornou-se ainda menos justificável no Senado, no qual cada Estado passou a eleger três em vez de dois senadores.

De fato, a defesa da desproporcionalidade em nome da federação tem uma longa história no Brasil, embora colida frontalmente com a regra de ouro da democracia: uma pessoa, um voto. Não existe base lógica ou filosófica para atribuir pesos diferentes às preferências dos cidadãos, muito menos em função do Estado onde hajam emitido seus votos. É, pois, justo assinalar que o arcabouço constitucional brasileiro não é propriamente uma democracia federativa e sim uma federação que admite instituições democráticas no âmbito interno dos estados. Transposto para o plano eleitoral, o argumento sem dúvida justo e correto de que as desigualdades socioeconômicas entre as regiões precisam ser reduzidas resulta no endosso a restrições inaceitáveis da própria soberania popular, passando a super-representar os Estados menos populosos e a sub-representar os de maior população. Disto o Brasil é um exemplo egrégio, tendo em vista a enorme sub-representação dos cidadãos residentes no maior estado, São Paulo, e a super-representação dos estados menos populosos do Centro-Oeste e do Noroeste. O cientista político Alfred Stepan (1999, pp. 24-5) refere-se a tais federações como *demos-constraining*, ou seja, federações que, visando a compensar desigualdades socioeconômicas, impõem pesos desiguais aos votos dos cidadãos:

"O Brasil é a federação mais *demos-constraining* do mundo. A super-representação [dos estados menos populosos] é ainda mais extrema que nos EUA. Um voto para o Senado em Roraima pesa 144 vezes mais que um voto para senador em São Paulo. Além disso, Brasil e Argentina são as únicas federações democráticas do mundo que reproduzem tal super-representação na Câmara baixa [dos Deputados]. Com uma representação perfeitamente proporcional, São Paulo teria 114 cadeiras, quando na verdade tem apenas 70, e Roraima teria apenas 1 cadeira, quando na verdade possui 8. Inspirada na ideologia da representação territorial, a Constituição brasileira estipula que nenhum estado pode ter mais de 70 (caso de São Paulo) e nenhum menos que 8 cadeiras na Câmara baixa".

No tocante à *accountability* (garantias e incentivos para o bom cumprimento dos mandatos), a Constituição de 1988 ado-

tou numerosas providências importantes, cabendo destacar as referentes à administração pública, consubstanciadas no capítulo VII, artigos 37 e 38 e em seus respectivos artigos e incisos. Mas pouco ou nada se fez de positivo no tocante à *accountability* no plano das instituições políticas *stricto sensu*. Nem poderia ser diferente, sendo nossa organização política, como aponta Stepan, rigorosamente *demos-constraining* e nosso sistema partidário com certeza o mais fragmentado do mundo. No caso brasileiro, tampouco a Procuradoria Geral da República (insculpida na Constituição de 1988 a partir da precedente experiência com a Lei da Ação Civil Pública) tem-se distinguido como uma contribuição importante à *accountability,* uma vez que os procuradores-gerais, com as exceções de praxe, assumem um papel que mais parece o de um braço direito do presidente da República. As desproporcionalidades entre bancadas e populações estaduais afetam cumulativamente a soberania popular e a *accountability*. Se o esquema federativo torna desiguais os votos dos cidadãos, indiretamente alguns perdem parte de sua soberania e de sua capacidade de pressionar pelo bom cumprimento dos mandatos. No tocante à probidade, o mínimo que se pode dizer é que são tenebrosos os efeitos da vedação à prisão em segunda instância (ou seja, à exigência constitucional do "trânsito em julgado", artigo 5°, XVII), barreira praticamente intransponível que impede o combate à corrupção dos malfeitores de colarinho branco.

No restante deste texto, abordarei os temas da estabilidade (aperfeiçoamento do sistema de governo, dos sistemas de partido e dos mecanismos de manejo de crises, tendo em vista reduzir a probabilidade de golpes e retrocessos) e da eficácia decisória (a capacidade conjunta das instituições de gerir as atividades normais do Estado e de produzir as reformas e políticas públicas necessárias ao crescimento econômico e à ampliação do bem-estar social). Entre estes dois pontos há, obviamente, uma íntima conexão, uma vez que um sistema político cronicamente instável dificilmente será eficaz, assim como um sistema ineficaz cedo ou tarde resvalará para a instabilidade. Compreensivelmente, a questão que eles envolvem foi objeto de detida atenção por parte da Comissão Afonso Arinos (1985-86) e do Congresso Constituinte propriamente dito (1987-88), bastando lembrar a esse respeito que, no período 1985-1988, Brasil, Argentina e Chile apenas começavam a superar os traumas legados por seus respectivos ciclos de governos militares.

A questão da eficácia decisória (ou "governabilidade") envolve diversos problemas, dois dos quais devem ser preliminarmente examinados. Primeiro, há uma tendência a restringir indevidamente o conceito, tomando-o praticamente como sinônimo de produção legislativa, esta por sua vez avaliada tão somente no âmbito da relação Executivo *x* Legislativo. Ora, a produção legislativa é função de fatores não apenas endógenos, mas também exógenos: demandas ou pressões sociais mais amplas, inclusive internacionais. Segundo, a discussão é permeada por juízos de valor que os pesquisadores nem sempre explicitam na medida desejável: há um *parti pris* pró-Executivo, quero dizer, um entendimento da governabilidade como a

situação em que o Executivo facilmente extrai do Legislativo as decisões que lhe interessam. Fica assim estabelecida uma virtual sinonímia entre governabilidade e sujeição do Legislativo ao Executivo.

Entre as medidas recomendadas pela Comissão Afonso Arinos e discutidas pelo Congresso Constituinte, cabe destacar, quanto ao sistema de governo, a transição do vigente presidencialismo para um modelo impropriamente designado como parlamentarismo, uma vez que o modelo discutido e posteriormente submetido ao plebiscito de 1993 foi na realidade o do semipresidencialismo da Quinta República francesa – proposta que não voltaria a endossar. A comissão também propôs, a meu juízo acertadamente, a mudança do vigente sistema eleitoral proporcional para o (também mal denominado) "distrital misto alemão"; e uma redução do número de deputados e senadores, como explicarei adiante. No Congresso, a disputa em torno do sistema de governo levou a um estranho desfecho. De um lado, Sarney alcançou seu objetivo, revertendo a aparente tendência pró-parlamentarismo e fixando em cinco anos, como desejava, a duração de seu mandato. De outro, uma expressiva maioria de constituintes aliou-se ao diminuto grupo monarquista e conseguiu inserir nas disposições transitórias da Constituição um adiamento da decisão final, que seria então tomada por meio de um plebiscito sobre a forma (monarquia *vs*. república) e o sistema de governo (presidencialismo *vs*. parlamentarismo) cinco anos após a promulgação da Constituição.

Derrotada a proposta parlamentarista tanto no Congresso como no plebiscito de 1993, a corrente reformista perdeu *momentum*, inclinando-se para a estratégia das "reformas fatiadas", ou seja, presumivelmente mais fáceis de aprovar – suposição que os fatos não corroboraram.

Argumentando que o sistema semipresidencial da Quinta República francesa não delega ao presidente uma massa de poderes comparável a seu homólogo norte-americano, Maurice Duverger (1978, p. 27) acertadamente observa que "o sistema presidencial [puro] é intrinsecamente propenso à instabilidade. Se as oposições políticas são profundas, os riscos de derrapagem são grandes. É o que evidencia a América Latina. O sistema presidencial jamais funcionou a contento a não ser nos Estados Unidos. Noutros países, ele degradou-se em presidencialismo, vale dizer, em ditadura". À avaliação de Duverger é preciso acrescentar que o presidencialismo brasileiro é uma excrescência plebiscitária da era getulista, transmitida sem contrapesos suficientes nem mudanças substanciais na cultura política aos períodos constitucionais subsequentes. Não descabe cogitar que a observação de Duverger sobre o presidencialismo norte-americano talvez fosse menos benévola caso ele tivesse tido oportunidade de acompanhar o confronto de 2016 entre Hilary Clinton e Donald Trump e o desempenho deste daquela data até 2020, e se tivesse refletido um pouco mais sobre o arcaico "colégio eleitoral", sem o qual Hilary Clinton teria saído vitoriosa daquele pleito.

Da mesma forma, a rigidez mútua entre os dois poderes – derivada da periodicidade fixa dos mandatos e da independência dos procedimentos eleitorais que regulam a eleição de ambos – significa

que o Legislativo não dispõe de meios legítimos para afastar um presidente que não esteja cumprindo adequadamente os requisitos do mandato que haja recebido das urnas – salvo pelo complexo e arriscado instituto do *impeachment*. Na quase totalidade dos casos, isso significa transformar problemas políticos – carência de apoio nas câmaras legislativas, ou incompetência, pura e simples – numa difícil questão jurídica, qual seja, uma acusação plausível de crime de responsabilidade. Podemos afirmar sem temor a erro que uma ampla maioria da sociedade não compreende tal processo, e dará ou não seu apoio ao afastamento do presidente em função do seu sentir político. Do exposto pode-se inferir que o acoplamento da presidência plebiscitária a uma estrutura política marcadamente consociativa tende a exacerbar a irresponsabilidade de ambos os lados. O presidente presidencialista dificilmente resistirá à tentação de reforçar a face plebiscitária de seu poder com jogadas políticas arriscadas, manejando de forma desaconselhável os recursos financeiros do Estado, implantando programas de transferência de renda formatados com evidente objetivo eleitoral e, não menos importante, valendo-se da agressividade característica do populismo latino-americano com o intuito de anular as prerrogativas do Legislativo e do Judiciário. Estes, como já se notou, em especial o Legislativo, tenderão a "plantar dificuldades para colher facilidades", como se diz no jargão jornalístico, seja negando apoio a proposições razoáveis de interesse do Executivo, seja excogitando as chamadas "pautas-bombas", cujo significado irresponsável e deletério a própria expressão transmite com exatidão.

A Constituição de 1946 era mais favorável que a de 1988 ao Congresso no que diz respeito ao orçamento. A concentração desse poder no Executivo levada a cabo pelo regime militar, com base na Constituição de 1967, não foi revertida pelos constituintes civis de 1988. Uma vez aprovada pelo Congresso a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a elaboração propriamente dita do orçamento é feita pelo Executivo; e tendo ele caráter meramente autorizativo e não impositivo, a execução orçamentária permanece como peça-chave da centralização. O "executivismo" se evidencia de maneira não menos flagrante na amplíssima faculdade de iniciar legislação. A Constituição de 1988 não apenas manteve, mas piorou o marco decisório preexistente ao ampliar a iniciativa unilateral do Executivo através do novo instituto da Medida Provisória.

Autorizado o presidente a editá-las com base em elásticos critérios de "relevância e urgência", as MPs entram imediatamente em vigor, com força de lei; o Congresso pode rejeitá-las, mas deve regular retroativamente as situações sobre as quais elas tenham incidido. Embora compreensível à luz do processo inflacionário e do desarranjo generalizado que o país vivia nos anos 80, e em vista também do equilíbrio de fragilidades em que a relação do Executivo com o Congresso e os partidos se transformara, fato é que a figura da MP conferiu ao presidente da República uma soma de poderes inaceitável numa democracia que se queira equilibrada e moderna. O ocorrido no governo Collor ilustra o que estou a argumentar de uma

forma irretorquível: o Congresso aprovou a Medida Provisória 168, que restringia drasticamente o nível de liquidez na economia, não porque concordasse com ela, mas porque absolutamente não concordava. Discordando, mas consciente da impossibilidade de regular retroativamente a situação criada, aprovou-a como um claro recado ao presidente: "Quem pariu Mateus, que o embale". De 1988 até hoje, os presidentes frequentemente ignoraram mesmo os elásticos critérios constitucionais e muitas vezes editaram MPs sobre matérias que nada tinham de urgente e relevante, chegando em alguns casos às raias do pitoresco, como a regulamentação da pesca na Amazônia, a produção de fubá e a concessão de estímulos educacionais à juventude. Mas isto não é tudo. Já no início de 1989, o Supremo Tribunal permitiu a reedição pelo Executivo de MPs não votadas pelo Congresso no tempo devido. Os presidentes não dormiram no ponto: tiraram proveito dessa dilatada interpretação, tornando permanentes, na prática, leis que na verdade não foram apreciadas, e chegando até a reeditar MPs com mudanças no texto original. Tampouco é possível ignorar a instabilidade que o recurso abusivo desse instrumento traz à ordem jurídica do país. Salta aos olhos que a possibilidade de alterar de uma hora para outra importantes aspectos do arcabouço normativo, apenas com o consentimento *ex post* do Legislativo, é uma ameaça constante aos direitos dos cidadãos e à previsibilidade que uma economia complexa requer em seu funcionamento diário.

Quanto a este aspecto, a cultura política das elites brasileiras abriga um traço decididamente esquizofrênico. Iliberais e criadas à sombra de uma secular mistificação do poder "carismático" do presidente (conexão afetiva com o "povo", representante da "unidade nacional" etc.), elas rejeitam o sistema parlamentarista. Só se lembram dele – e aqui evoco uma pitoresca observação do senador José Sarney – na hora da crise, assim como nós só nos lembramos de Santa Bárbara na hora da trovoada. Não menos curioso, entretanto, é que adoramos o deus da centralização, mas tememos os decretos-leis e medidas provisórias – armas de que ele se vale para disparar seus fulminantes raios.

No período constituinte (1987-88), o argumento central dos parlamentaristas foi o de que tal regime, por ser mais flexível, é menos vulnerável a crises e rupturas que o presidencialismo. No meio acadêmico internacional, essa tese foi retomada com especial vigor, nos anos 80, pelo cientista político Juan Linz, cuja obra estimulou numerosos estudos comparativos. Baseando-se em extensos levantamentos comparativos, Stepan e Skach (1993) e Przeworski et al. (2000) deram notável respaldo ao argumento de Linz, indicando que os regimes parlamentaristas são de fato menos vulneráveis a crises e mais aptos a garantir a continuidade democrática que os presidencialistas. Na discussão brasileira do período constituinte, um foco importante do debate foi se a maior durabilidade da democracia sob o parlamentarismo se devia realmente à mecânica institucional desse sistema ou a ser ele mais frequente entre os países muito ricos. Da abrangente inquirição que empreenderam, baseada em estatísticas nacionais de todos os continentes e abrangendo todo o

período desde o fim da Segunda Guerra Mundial a 1990, Przeworski et al. (2000) extraíram uma conclusão taxativa:

"Basta um rápido exame dos padrões descritivos para imediatamente se ver que Linz tinha razão no que concerne à durabilidade desses sistemas institucionais. [...] Democracias presidenciais têm maior probabilidade de morrer que democracias parlamentaristas, em qualquer nível de desenvolvimento [econômico] [...] Embora não tenhamos identificado com segurança as razões disso, o fato é que as democracias presidenciais são menos duradouras que democracias parlamentaristas. A diferença não se deve ao nível de riqueza dos países onde tais instituições foram observadas, nem ao desempenho econômico deles. E tampouco se deve a qualquer das condições políticas sob as quais elas têm funcionado. Democracias presidencialistas são simplesmente mais 'quebráveis', quaisquer que sejam as condições econômicas ou políticas".

Uma das "condições políticas" a que os autores se referem é o grau de fragmentação partidária. A questão suscitada é se a combinação entre presidencialismo e forte fragmentação do sistema de partidos aumenta ou não a probabilidade de rupturas do processo democrático e consequentes retrocessos autoritários (Lamounier, 1992). Na versão inicial de seu estudo, Przeworski et al. (1995, p. 7) deram suporte a essa linha de raciocínio, chegando mesmo a afirmar que a combinação entre presidencialismo e minoria parlamentar – praticamente certa quando a estrutura partidária é muito fracionada – equivalia a um *kiss of death* – um "beijo de morte" – para a continuidade democrática. Na versão publicada em livro no ano 2000, os autores atenuam esse argumento:

"O fato de um sistema partidário ser altamente fracionado [...] não tem impacto algum na sobrevivência de um ou outro tipo de democracia; mas a inexistência de um partido majoritário tem um forte impacto na estabilidade das democracias presidenciais, que são instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de cadeiras na câmara baixa. Já as chances de sobrevivência das democracias parlamentaristas independem da existência de um partido majoritário" (Przeworski et al., 2000, p. 134).

Embora não confirmem a relação entre fragmentação partidária e instabilidade, os autores suscitam a possibilidade de uma zona de impasse, na hipótese de o governo, não tendo maioria, ter o apoio de pelo menos 30 por cento da assembleia. Tal configuração poderia engendrar impasses ou conflitos de difícil solução, trabalhando, pois, contra a estabilidade. Que dizer, porém, do caso brasileiro, cujo grau de fragmentação partidária é simplesmente teratológico? Por ser um caso extremo, não podemos responder à indagação com segurança estatística, mas podemos afirmar sem temor a erro que, nesse particular, o Brasil é um caso totalmente "fora da curva", beirando o incompreensível. A conclusão, de qualquer forma, é que os regimes presidenciais envolvem riscos mais altos: tendem mais à instabilidade onde não exista um partido majoritário na Câmara, ao con-

trário das democracias parlamentaristas, que não são afetadas por esse fator.

Levantamentos quantitativos levados a cabo nas últimas três décadas trouxeram importantes contribuições para o nosso entendimento do funcionamento interno do Congresso, em geral atenuando a crítica generalizada à fragmentação e à infidelidade partidária. Não sendo essa minha área de trabalho, mas dispondo de uma razoável experiência no acompanhamento da vida interna dos partidos e da feitura da legislação, atrevo-me a sugerir que tais levantamentos, não raro, se concentram na parte superior de um *iceberg*. O "mensalão" e o "petrolão" trouxeram-nos à memória a perspicaz observação de Bismarck, segundo a qual não convinha ao público saber como leis e salsichas são feitas. Primeiro, a fidelidade partidária (ou governismo, como se lhe queira chamar) tem muito de ilusório. Muitos parlamentares votam "com a liderança" porque não compreendem ou não querem se dar ao trabalho de estudar as matérias a serem votadas. Segundo, nem todas as matérias relevantes chegam ao estágio decisivo da votação em plenário. Terceiro, sobre a maioria de tais matérias, o Legislativo e os partidos não têm condição alguma de formular alternativas; e muitos são os casos em que a aprovação se dá pela força das coisas, ou seja, devido ao caráter imperativo de emergências ou de agendas extraparlamentares, por vezes até internacionais. Quanto da volumosa produção legislativa do governo Fernando Henrique, por exemplo, se explica pelo aprimoramento endógeno do Legislativo e dos partidos, ou mesmo pelo poder de agenda do Executivo, e quanto pelo encadeamento para a frente virtualmente imperativo da estabilização com a agenda doméstica e internacional da reforma do Estado? Dado o passo inicial para o controle da inflação, com base em instrumentos monetários, dificilmente poderia o Congresso negar apoio à flexibilização dos monopólios, base da privatização, à Lei de Responsabilidade Fiscal e a outras medidas de semelhante relevo. Podia retardar e diluir certas propostas, como de fato retardou e diluiu, mas não podia opor-se pura e simplesmente a elas, ou substituí-las por propostas contraditórias, dado o referido encadeamento estabelecido pelo Plano Real. Neste sentido, não descabe conjecturar que apoio da mesma ordem poderia ter sido mobilizado antes mesmo da Constituição de 1988. O governo Sarney derrubou temporariamente a inflação com base no Plano Cruzado (congelamento de preços e salários) e ao fazê-lo obteve apoio popular sem precedente na história republicana; seu erro foi não projetar para a frente o capital político que granjeara.

Com mais de 30 anos de retrospecto, não cabe dúvida de que futuros esforços de reforma deverão conferir maior ênfase ao parlamentarismo como reforço à eficácia decisória. A questão a considerar envolve duas dimensões. De um lado, tudo faz crer que a organização política brasileira tornou-se ainda mais disfuncional nesse período. De outro, não cabe dúvida de que o Brasil atual se depara com um conjunto de problemas muito mais graves, que dificilmente enfrentaremos em regime democrático sem um vigoroso reforço do empuxo decisório.

Findo o processo constituinte, desapareceu, evidentemente, a possibilidade

de uma reforma abrangente, sistêmica, mas outras propostas referentes à estabilidade foram trazidas a público por comissões especiais do Congresso, devendo-se entre essas destacar o fim das coligações partidárias, finalmente aprovado para as eleições legislativas municipais de 2020. A chamada "cláusula de desempenho", julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2006, foi também aprovada, mas com alcance mais limitado: restringir o acesso dos partidos que não atingirem o mínimo de votos estipulado ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito. O objetivo dessas duas medidas é impedir a proliferação e a fragmentação do sistema de partidos, processos geralmente considerados negativos para a estabilidade e o bom funcionamento do regime democrático. Cumpre frisar que a atualidade desta discussão se deve também a tendências autoritárias que se vêm manifestando em praticamente todo o mundo. O que se tem (imprecisamente) designado como "populismo autoritário" ascendeu ao poder antes mesmo do fim do século XX, na Venezuela, com a ascensão do "bolivarianismo" de Hugo Chávez, cujos piores prenúncios logo se encarnaram na dominação não menos repressiva e violenta de Nicolás Maduro. No presente momento internacional, a nuvem escura do "populismo autoritário" paira sobre a Hungria do primeiro-ministro Viktor Orbán, na Índia do presidente Modi e na Turquia do presidente Erdogan, sem esquecer a recidiva militarista de Vladimir Putin contra a Ucrânia em fevereiro de 2022.

A reforma que considero imperativa haverá de produzir um empuxo vigoroso, que corresponda à enorme dimensão dos desafios que o Brasil previsivelmente terá de enfrentar nas próximas décadas. Empuxo vigoroso não é um eufemismo para um regime autoritário; bem ao contrário, nosso desafio é compatibilizar nossas instituições democráticas com um processo decisório à altura dos impasses que nos aguardam.

REFERÊNCIAS

DUVERGER, M. *L'échec au roi*. Paris, Albin Michel, 1978.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective number of parties: a measurement with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1. Washington D. C., 1979.

LAMOUNIER, B.; NOHLEN, D. (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Loyola, 1993.

LAMOUNIER, B. "Brazil: towards parliamentarism?", in J. Linz; A. Valenzuel. *The failure of presidential democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

LIJPHART, A. "Presidencialismo e democracia majoritária", in B. Lamounier (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo, Sumaré, 1991.

LINZ, J.; STEPAN, A. *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1978.

PRZEWORKSI, A. et al. "Economic and institutional conditions of the durability of democracy, 1950-1990". *International Conference on Consolidating Third Wave Democracies*. Taipei, Institute for National Policy and Research Forum for Democratic Studies, 1995.

PRZEWORSKI, A. et al. *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

STEPAN, A. "Federalism and democracy: beyond the US model". *Journal of Democracy*, v. 10, n. 4, 1999.

STEPAN, A.; SKACH, C. "Quadros metainstitucionais e consolidação democrática", in B. Lamounier; D. Nohlen (orgs.). *Presidencialismo ou parlamentarismo: perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*. São Paulo, Loyola, 1993.



Arte sobre foto de Marri Nogueira/Agência Senado/ Domínio público/ Wikimedia Commons

As vias tortuosas da democracia e a crise da representação no Brasil

Sérgio Abranches



resumo

A crise da democracia se expressa, em todo o mundo, como desconfiança na política e pela contestação dos partidos e políticos tradicionais. No Brasil, as aflições da transição global se somaram aos efeitos negativos de falhas sucessivas de governança, que levaram a um ciclo reiterado de expansões curtas seguidas de estagnação e recessão, além dos históricos déficits sociais refletidos na miséria, na pobreza e na desigualdade estruturais.

Palavras-chave: crise da democracia; desconfiança política; governança.

abstract

The crisis of democracy is expressed throughout the world as distrust in politics and contestation of traditional parties and politicians. In Brazil, the woes of the global transition added to the negative effects of successive failures of governance, leading to a repeated cycle of short expansions followed by stagnation and recession, and to historic social deficits reflected in misery, poverty and structural inequality.

Keywords: *crisis of democracy*; *political distrust*; *governance.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

O DESAFIO DA TRANSIÇÃO GLOBAL PARA A DEMOCRACIA

O mundo está em processo de metamorfose (Beck, 2016), uma grande transição que marcará o século XXI e mudará radicalmente nossas vidas (Abranches, 2018; 2020). A velocidade da mudança é exponencial, sua abrangência é global e sua natureza, estrutural. Nesse intervalo entre duas eras, uma que se esgota e outra que emerge, o modo como enfrentamos os problemas emergentes vão perdendo eficácia. As mudanças se dão em três macrodimensões, a socioestrutural, que atinge a economia e a sociedade; a científica e tecnológica, muito disruptiva em todas os setores; e a digital, com emergência da sociedade em rede e suas implicações abrangentes (Abranches, 2017). É um processo complexo e descontínuo, no qual a falência precede a emergência. De todos os sistemas, o que reage com menor velocidade e flexibilidade é o político. O tempo de reação do sistema político cria uma situação potencial de crise do capitalismo avançado (Habermas,1973) que Przeworski (2019) caracteriza como crise da democracia. A progressiva falência dos componentes do macrossistema social impõe severo teste de stress às democracias. O sistema econômico não gera renda e emprego suficientes; os governos não são capazes de tomar decisões que mitiguem os efeitos da transição; o sistema educacional não transmite os conhecimentos necessários ao exercício das ocupações emergentes; o sistema institucional não gera a confiança e adesão que mantenham a legitimidade da democracia. A qualidade da governança democrática

Agradeço a leitura crítica e atenta de Heloisa Starling.

SÉRGIO ABRANCHES é cientista político e autor de, entre outros, *Copenhague: antes e depois* (Civilização Brasileira).

cai em todo o mundo e amplia-se a distância entre os sistemas de representação e o povo, cresce a insatisfação com o funcionamento das democracias[1]. O descrédito na democracia torna amplos setores sociais vulneráveis à tentação autoritária demagógica.

É da natureza da democracia deixar que seus inimigos votem e sejam votados. Ela dá aos adversários das liberdades democráticas o direito de atuarem contra seus princípios fundamentais nos seus generosos limites institucionais. No século XXI, o maior risco vem de lideranças demagógicas que usam as eleições para assumir o poder e atacar a democracia por dentro. Eles manipulam a insegurança, a frustração e o medo causados pela transição para chegar ao poder e derrubar as salvaguardas da democracia.

A imprevisibilidade do resultado das eleições é um mecanismo de defesa da democracia contra as autocracias. Quando o governante altera as regras eleitorais ou elimina adversários que ameacem sua reeleição, degrada a democracia. São casos exemplares Hugo Chávez e Nicolás Maduro, na Venezuela; Vladimir Putin, na Rússia; Victor Orbán, na Hungria; Recep Tayyip Erdogan, na Turquia; Daniel Ortega, na Nicarágua.

DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E LEGITIMIDADE

As democracias evoluem à medida que ampliam o enquadramento institucional do que é povo e incorporam, em lugar de reprimir, os excluídos cuja voz ressoa no plano social. O ponto-chave para entender tanto a crise da representação, quanto a crise geral de legitimidade, é a lentidão com que a democracia incorpora inovações já em uso na sociedade e no mercado para incluir institucionalmente os excluídos da representação. A defasagem decorrente reduz a representatividade das decisões. Amplia a brecha entre representantes e representados. Cresce o descolamento entre o povo como entidade social e o povo como ente institucional, formalmente admitido como parte ativa das relações políticas. A divergência entre um e outro define o grau de representatividade da democracia[2].

A qualidade das respostas governamentais às necessidades da população é uma dimensão clássica das análises sobre a legitimidade democrática e sobre o grau de consenso social em favor da democracia. Tanto o liberal Seymour Martin Lipset (1963) quanto o socialista Antonio Gramsci (1968; 1992) já alertavam que, para ganharem legitimidade, os governos devem atender às necessidades da população. A legitimidade está associada à capacidade do sistema político de dar soluções estruturais, eficazes e duráveis, para os problemas do povo. Ao longo das décadas, a sociologia política cuidou de demons-

1 Até por razão de tempo e de espaço, faço referência, à guisa de exemplo, ao *survey* de Wike, Silver e Castillo (2019), Wike e Schumacher (2020) e Idea (2021).

2 O povo em presença na sociedade se define pelo conjunto de pessoas, independentemente de qualquer categoria que as qualifique, presentes na sociedade. O povo institucional é aquele reconhecido pelas regras constitutivas do regime político de cada época. Uso essa distinção entre povo e povo institucional inspirado na interessante análise de Jason Frank.

trar que, além das falhas institucionais que corroem a confiança na democracia, fatores sociais como pobreza, desproteção, discriminação, desigualdade em várias dimensões, quando não são enfrentados com eficácia pelo sistema representativo e de governança, minam a legitimidade democrática, podendo levar à instabilidade política, crises de governabilidade e de legitimidade.

A democracia pressupõe um processo de pressões e contrapressões, incentivos e desincentivos, que tende a resultados negociados, nos quais a maioria que se forma, para ser viável, deve considerar os interesses das minorias. É um sistema que busca o equilíbrio possível, dinâmico, sempre precário entre as diversas forças sociais. O melhor resultado possível é o que acolhe o maior número de preferências, evitando gerar danos incapacitantes a qualquer parte. O máximo de bem, com o mínimo inevitável de mal. A insegurança dos cidadãos quanto às suas chances de vida com tanta mudança inquieta e amedronta. Desperta o sentimento do medo que os torna presas fáceis da pregação de demagogos com promessas vãs e objetivos autocráticos. Este sentimento nascido da insegurança é que alimenta a crise das democracias representativas em todo o mundo e estimula a polarização afetivamente radicalizada (Abranches, 2019). É o tipo de polarização que ultrapassa as diferenças políticas e de interesses específicos e leva à intolerância e ao ódio em relação ao divergente. A polarização que fortalece a democracia é aquela que opõe soluções distintas para os problemas do povo, dentro do seu enquadramento institucional, de suas regras.

A crise da democracia se expressa, em todo o mundo, como desconfiança na política e pela contestação dos partidos e políticos tradicionais (Bertsou, 2019). No Brasil, as aflições da transição global se somaram aos efeitos negativos de falhas sucessivas de governança, que levaram a um ciclo reiterado de expansões curtas seguidas de estagnação e recessão, além dos históricos déficits sociais refletidos na miséria, na pobreza e na desigualdade estruturais. A oligarquização dos partidos, a ausência de mecanismos de formação de novas lideranças políticas e a natureza exclusivamente eleitoral da maioria dos partidos reduzem não apenas sua confiabilidade e representatividade, como sua capacidade de organizar politicamente a sociedade. Os partidos vêm definhando no país, sem que se vislumbre até o momento um realinhamento partidário real. Ao contrário, o que se observou foi o desalinhamento partidário causado pela hiperfragmentação partidária e consequente miniaturização das bancadas (Abranches, 2021). Esse decaimento do tamanho das bancadas começou com a aceleração do aumento da fragmentação partidária, a partir das eleições de 2010, e se aprofundou com a ruptura eleitoral de 2018.

A CRISE DE REPRESENTAÇÃO NO BRASIL, ONTEM E HOJE

Cada novo regime instituído ao longo da história política do país se abre com um momento constituinte, para usar a expressão de Frank (2010). Frank tomou emprestado de Rancière (2009) a ideia de momentos políticos para chegar à noção de momentos

constituintes, nos quais se inventa um novo espaço político que transcende o regime anterior e redefine o povo. Como sabemos, a história comporta retrocessos e os tivemos vários. Vivemos um momento político de retrocesso com o governo Bolsonaro. Da colônia à monarquia constitucional e desta às repúblicas, cada regime transcendeu o outro, em um ecossistema de instabilidades crônicas, idas e vindas, golpes, ditaduras e autocratas incidentais[3].

Desde o início, durante a exploração colonial portuguesa, a diversidade biogeográfica se expressou em heterogeneidade estrutural expressa territorialmente. O espaço nacional acumulou defasagens e superposições de divisões do trabalho, sociais e territoriais, produzindo descontinuidades que explicam as diversidades regionais (Santos & Silveira, 2021), ou a visível heterogeneidade estrutural e territorial que, embora dinâmica, marca o macrossistema social brasileiro e leva a configurações diversas dos sistemas políticos estaduais, das relações de poder e da correlação de forças partidárias[4].

Falar em crise de representação no Brasil, em perspectiva histórica, remete às desigualdades estruturais que definem a evolução de nossa sociedade. Falar em desigualdades estruturais demanda referência às fundações da sociedade brasileira, a escravidão e o patriarcalismo. Sobre esses dois pilares assentaram-se, inicialmente, a colônia e a monarquia parlamentar, esta tutelada pelo poder moderador imperial. Tanto o sistema escravocrata quanto o patriarcal geraram categorias sociais justapostas à estratificação social. A escravidão categorizou o negro como subalterno, estabelecendo as bases estruturais e culturais da discriminação e da desigualdade racial. O patriarcalismo categorizou a mulher como submissa, estruturando a desigualdade de gênero e a primazia masculina nas relações sociais e familiares. As desigualdades baseadas em categorias como branco/preto, homem/mulher que intersectam e se relacionam com as relações sociais de base material são desigualdades duráveis reforçadas por barreiras institucionais de acesso ao emprego assalariado, ao voto e à cidadania (Tilly, 1998). A desigualdade durável resiste, inclusive, à incorporação dessas categorias ao povo institucional, porque continuam a ser discriminadas no plano da sociedade, bloqueando sua circulação pelos canais institucionais da cidadania e do poder. No Brasil, as barreiras aos negros foram removidas, no plano legal-formal, pela abolição, mas persistiram no racismo, nas desigualdades de renda, representação, poder e *status* social. Com a vedação do voto aos analfabetos, a maioria dos negros continuou legalmente fora do povo institucional. As mulheres foram admitidas ao povo institucional com o sufrágio feminino, legalizado em 1932 e institucionalizado pela Constituição de 1934. Mas manteve fora do povo institucional "os que não saibam ler e escrever" e os mendigos, na sua maioria absolutíssima, negros.

3 Uso aqui governante incidental no sentido que apliquei em Abranches (2020).

4 Milton Santos revirou a geografia ao propor uma nova visão de território que engloba as técnicas, as relações sociais e sua configuração estrutural como alternativa à concepção tradicional da região como espaço coeso e homogêneo.

As duas fundações sobre as quais se construiu a nação brasileira constituíram um sistema de hegemonia senhorial e patrimonial cujos resquícios ainda são visíveis em pleno século XXI. Esse sistema hegemônico estava presente nos dois momentos constituintes fundadores de nossa história como nação: a Independência e a Proclamação da República. A formação do Brasil na fase colonial já se assentava sobre estas duas fundações-mestras. O patriarcalismo chegou ao Brasil na origem, como parte da organização monárquica de Portugal. O modelo era a administração da Casa da Rainha, que dava os limites de seu domínio pela premissa do merecimento por fazerem a boa administração da Casa, serem boas e fiéis esposas, darem herdeiros para a linhagem, terem piedade religiosa e exercerem a contento o papel de intercessoras junto ao rei (Coser, 2020). A escravidão chegou pouco tempo depois dos colonizadores. O primeiro leilão de escravizados africanos em Portugal data de 1444 e, a partir daí, esse comércio hediondo se torna fonte de financiamento das viagens de colonização de Portugal. Dessas viagens, nasceria a mais lucrativa colônia do Império português e a mais dependente de mão de obra escravizada (Gomes, 2019, pp 51-61). A chegada de escravizados ao Brasil provavelmente ocorreu entre 1531 e 1542 (Gomes, 2019), coincidindo com o início do rico ciclo nordestino do açúcar. Na ordem senhorial do açúcar, os senhores de engenho eram o centro do poder econômico, social e político, condicionando, até mesmo, a ação dos agentes coloniais de Portugal. Eram os senhores dos escravizados e o agente dominante nas relações entre homem e mulher[5]. O patriarcalismo, neste período histórico, se acopla e interage dinamicamente com a escravidão, ambos partes das relações sociais de produção colonial e da consequente divisão do trabalho, simultaneamente social, racial e de gênero. Esses dois eixos[6] tiveram um papel decisivo na definição dinâmica do povo institucional em contraposição ao povo em presença na sociedade, ao longo da história política do Brasil.

José Murilo de Carvalho afirma, com razão (Carvalho, 2003), que o fator mais negativo para a cidadania era a escravidão, um dos eixos organizadores da ordem social após a Independência. Os irremediavelmente desrepresentados na sociedade imperial eram os escravizados, sequer reconhecidos como pessoas. Nesta ordem senhorial, faltava o princípio constitutivo da cidadania, da igualdade de todos perante a lei. Na colônia, em não poucos momentos, setores sociais excluídos do enquadramento institucional do povo se insurgiram defendendo a libertação nacional (Starling, 2018). Na

5 Há controvérsia, e que faz muito sentido, entre autoras feministas sobre o uso do conceito de patriarcalismo. Do ponto de vista do feminismo, a maior precisão dos conceitos é fundamental. No meu caso, estou usando o termo patriarcalismo como um dos eixos históricos da sociedade brasileira com o fim muito preciso de analisar seu impacto e o da escravidão sobre os limites institucionais do povo. O patriarcalismo, neste sentido mais estrito, refere-se à hierarquia entre homens e mulheres com dominância masculina historicamente articulada ao sistema de relações sociais. Para a controvérsia, cf. Saffioti (2011).

6 Eixos que não esgotam a explicação da dinâmica histórica da formação social brasileira, mas estão nas origens das desigualdades duráveis racial e de gênero.

Independência, o *establishment* vitorioso do grito do Ipiranga sufocou o grito estridente dos vários movimentos de libertação país afora, muitos deles republicanos e democráticos. Em todos os momentos, o povo ativo na sociedade foi passivado na política institucionalizada.

No período constituinte do Primeiro Reinado, com d. Pedro I, parcela majoritária do povo não tinha lugar no espaço institucional. Os escravizados eram perto de 1 milhão. A constituinte de 1823 nasceu no embate entre duas facções de elite, sem participação do povo: a coalizão de liberais monarquistas e republicanos, no Partido Brasileiro; e os absolutistas, defensores de poder ilimitado para Pedro I, oriundos da administração portuguesa, que se filiavam ao Partido Português. Os debates foram ricos, principalmente em torno da proposta da comissão liderada por António Carlos Ribeiro de Andrada, de inspiração liberal e temperada por um forte sentimento de nacionalidade. As facções republicanas mais avançadas eram democráticas e defendiam a ampliação do povo institucional. O viés liberal desgostou o imperador, ao tratar o poder monárquico, no capítulo sobre o poder moderador. O monarca dissolveu a constituinte e promulgou a Constituição de seu agrado, a qual aproveitou vários dos artigos liberais propostos pela constituinte. Mas era uma Constituição sem povo. No seu artigo 90, ela cristalizava a diferença entre o povo e o povo institucional definindo os eleitores como "cidadãos activos". O artigo 92 definia as condições de acesso ao povo institucional, os que não poderiam ser "cidadãos activos": os menores, os clérigos, os criados e os que não tinham a renda mínima de 100 mil-réis, indústria, comércio ou lavoura. Ficavam de fora as mulheres, os brancos pobres, os mendigos, quase todos negros, os negros libertos e, claro, os escravizados. Estas condições davam direito ao voto a entre 5% e 10% da população (Nicolau, 2002). O eleitorado brasileiro estava no padrão dos regimes constitucionais da época, nos quais os eleitores eram entre 2% e 18% da população, dependendo do país. Houve eleições até a proclamação da República, mas era um voto vazio de tão controlado, dado por cidadãos sem soberania e com baixo comparecimento. Eram dois os espaços de desrepresentação, o que restringia a cidadania política aos "cidadãos activos" e a impermeabilidade do regime aos dissidentes, que eram reprimidos com o uso da força. O voto tinha pouco efeito sobre o processo político. Diante da solidez das barreiras à ação política efetiva, a dissidência não encontrava outro caminho se não a rebelião.

O Império brasileiro tornou-se uma monarquia constitucional moderadamente liberal no Segundo Reinado, com d. Pedro II. Não destoava das monarquias constitucionais europeias da época. Havia algumas mais autoritárias. A Inglaterra vitoriana foi controlada por quase todo o período pelos conservadores. A Alemanha (Prússia) bismarckiana era mais modernizante e bem mais iliberal que o Império brasileiro. A França tem uma história de muita instabilidade e idas e vindas autoritárias. A Revolução Francesa foi uma dessas situações de vitória na derrota. Experiência breve, conturbada e desorganizadora, com um legado perene. As democracias do século XX, todavia, incorporaram seus

valores. Da queda de Robespierre, que levou ao poder o Diretório, marcado pela corrupção e pela dura repressão aos jacobinos, ao golpe de 18 de brumário[7] de Napoleão e Lucien Bonaparte, a França viveu em crônica instabilidade política. A primeira restauração, em 1814, impôs o absolutismo napoleônico, modernizante e bem mais autoritário do que nosso império. Após a segunda restauração, com Louis XVIII, o país viveu sob uma monarquia constitucional moderada, similar à nossa. Entre 1816 e 1820, ela se tornou mais autoritária, até a revolução de julho de 1830[8], que reconstitucionalizou a monarquia parlamentar francesa e a democratizou. Mas não resistiu às tensões sociais e divisões políticas e, em 1848, é proclamada a Segunda República, com um projeto democrático, mas política e socialmente frágil. O golpe monarquista de 1851 deu início ao Segundo Império, um regime autoritário repressivo. Com a derrota de Napoleão III para a Prússia, instaurou-se a III[a] República, em 1870, e um longo período de democracia republicana, que vai até 1940.

Com a República, que nasceu sem povo no Brasil, como mostrou Carvalho (1991), o regime presidencialista definido pela Constituição de 1891 equilibrou-se, com a liderança nacional da poderosa coalizão encabeçada pelas oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, em aliança com as do Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco. Neste período, só houve eleições competitivas nos anos em que o arco oligárquico de poder se rompeu: em 1910, com a campanha civilista de Rui Barbosa; em 1922, na crise que opôs a aliança café com leite dominante de SP e MG, que apoiava Artur Bernardes, ao bloco formado pelas oligarquias do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, que apoiava Nilo Peçanha. Em 1930, a eleição presidencial marcou a ruptura definitiva da aliança oligárquica dominante. A oligarquia de Minas Gerais apoiou o candidato de oposição, Getúlio Vargas, aliado ao Rio Grande do Sul e à Paraíba, enquanto as oligarquias de São Paulo, Rio de Janeiro e Bahia apoiaram o situacionista Júlio Prestes. Nas eleições de 1898, 1902, 1906, 1914, 1918 e 1926, a média de votos obtidos pelo vitorioso foi de 95%. Já nas eleições de 1910, 1922 e 1930, foi de 57%.

A Primeira República foi uma limitadíssima democracia, ou uma oligarquia. O equilíbrio federalista na Primeira República assentava-se na negociação periódica, a cada sucessão presidencial, entre Minas e São Paulo, aos quais interessava o controle da máquina federal, e as demais oligarquias com algum peso político e econômico. Havia na República, como na Independência e no Império, forças que postulavam um republicanismo democrático com representação em maior sintonia com o povo presente. Os setores sociais mais vocais em busca dessa república com povo foram sistematicamente reprimidos e passivados, em lugar de incorporados ativamente ao povo institucional. Foi o regime republicano de federalismo mais descentralizado, embora às oligarquias hegemônicas interessasse o predomínio da União, sobre a qual tinham controle.

7 18 de brumário do ano IV da república ou 9/11/1799.

8 Pinkney (1961) mostra como as condições econômicas e sociais eram propícias à sublevação popular.

Com a queda da Primeira República, na ruptura de 1930, tem início o período ditatorial de Vargas. Este teve dois momentos, o primeiro, mais aberto, porém com nítida vocação autocrática, vai de 1930 a 1936. Foi o momento do Governo Provisório, que convocou a constituinte. A Constituição de 1934 por ela aprovada era bem avançada para a época e foi uma tentativa de institucionalizar a democracia presidencial. O Governo Provisório assentou-se numa aliança de Vargas com os tenentes e as oligarquias regionais periféricas contra o arranjo político que dava primazia às elites de Minas e São Paulo nos arranjos políticos por elas negociados. Em 1932, respondendo à voz cada vez mais potente das sufragistas, Vargas estendeu o direito ao voto às mulheres, com o Código Eleitoral de 1932, mas ele era facultativo. As mulheres só se igualaram aos homens no direito de votar na Constituição de 1946, que tornou o alistamento feminino obrigatório. Apesar dos seus esforços para afastar do poder as oligarquias do eixo regional encabeçado por Minas e São Paulo, elas ainda ganharam as eleições de 1933 e só não controlaram a constituinte porque esta contava, também, com significativa representação corporativista. A constituinte marcou o primeiro embate entre federalistas e centralizadores que está no centro das fragilidades da democracia brasileira. A nova Carta, que deveria substituir a primeira Constituição Republicana, de 1891, continha algumas inovações importantes: voto direto, sufrágio universal e uma rede de proteção social garantida pelo Estado. Foi a primeira a buscar uma incômoda convivência entre princípios políticos liberais, proteção social corporativista e um Estado forte nos campos social e econômico. Embora ela satisfizesse a Vargas nos fundamentos do Estado forte e da rede de proteção corporativista, o desagradava nos fundamentos liberais. A Carta de 34 não durou muito. Em 1936, o Governo Provisório deu lugar à ditadura, no Estado Novo.

A Segunda República[9], da Constituição de 1946, preservou as conquistas da Carta de 1934, como o sufrágio e a rede de proteção social, e foi além, por exemplo, no voto feminino e deu enquadramento institucional ao estado desenvolvimentista. Até o golpe de 1964 e a instauração do regime ditatorial-militar, o presidencialismo de 1946 evoluiu na direção de determinados elementos que ficarão mais salientes a partir de 1988, na Terceira República. Esses elementos encontram sua síntese no presidencialismo de coalizão. A combinação entre o presidencialismo, a federação grande e heterogênea e o multipartidarismo é o fundamento político-estrutural da república liberal de 1946 à república democrática de 1988. Na Segunda República, a fragmentação partidária aumentou sustentadamente. O número de partidos com cadeiras na Câmara de Deputados subiu de 9 para 13, e a fragmentação partidária passou de 2,7 para 4,6[10], entre a primeira eleição, em 1946, e a última, em 1962.

Na Terceira República, de 1988, o presidente adquiriu maior poder de agenda, sobrepondo-se ao Legislativo mais fraco. A

9 Uso, como critério, a denominação de República para os regimes republicanos constitucionais. As ditaduras, considero como tais. Cf. Abranches (2018).

10 Índice de Laakso e Taagepera (1979).

fragmentação partidária sempre foi muito maior do que na Segunda República e chegou rápido à hiperfragmentação. O sistema partidário é hiperfragmentado e o federalismo é muito centralizado (Abranches, 2018). Esse poder concentrado de agenda foi posto em xeque, a partir de 2014, com a miniaturização das bancadas partidárias. Incapazes de manter coalizões majoritárias, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro perderam o controle da agenda legislativa para o Legislativo. No governo Bolsonaro, o ajuntamento de partidos conhecido como centrão assumiu o controle da agenda. O índice de partidos efetivos foi de 8,0 em 1990 e chegou a 17,4 em 2018. No Senado, chegou a 13,9. A hiperfragmentação e a concentração federativa estão na raiz da queda de qualidade e eficácia das respostas às necessidades estruturais da população, que leva aos problemas recorrentes de governabilidade e baixa qualidade da democracia.

O governo de Fernando Collor desmoronou numa crise combinada de governança e governabilidade que culminou no *impeachment*. A má qualidade da governança levou a uma desastrosa política de estabilização monetária que provocou brutal recessão, seguida por devastadora hiperinflação. No governo Itamar Franco, o vice que assumiu após o *impeachment*, a equipe econômica liderada por Fernando Henrique Cardoso conseguiu implementar bem-sucedida política de estabilização. Com o fim da hiperinflação, uma resposta eficaz às necessidades do povo, Fernando Henrique se elegeu no primeiro turno de 1994, tendo no centro de sua agenda a continuidade da estabilização, com uma ampla pauta de reformas. O capítulo econômico da Constituição de 1988 foi reescrito em tempo recorde (cf. Abranches, 2018). Concorde-se ou não com o teor da reforma econômica da Constituição, sua aprovação foi indicador da eficácia da governança e do controle da agenda legislativa pelo presidente apoiado em uma coalizão enxuta e coesa. Logo após a sua reeleição, em 1998, Fernando Henrique enfrentou a primeira crise séria de governança, com uma desastrosa desvalorização da nova moeda, o real, e a retomada da inflação. Esta minou a legitimidade do governo e devorou a popularidade do presidente. O governo enfrentou maiores dificuldades de manter a coesão da coalizão que o apoiava, ao mesmo tempo que enfrentava as crises de instabilidade financeira global.

O desgaste do governo e as contradições internas do PSDB levaram a um fraco resultado na sucessão de FHC e à eleição de Lula. Lula preservou a estabilidade e avançou em outra direção essencial às necessidades do povo com bem-sucedida política de transferência de rendas, que, associada à estabilidade monetária, levou ao primeiro ciclo consistente de redução da desigualdade de renda e da pobreza no país. O Plano Real foi o principal indicador da qualidade e eficácia da governança no governo Fernando Henrique Cardoso e o Bolsa Família foi a medida da qualidade e eficácia da governança no governo Lula. Eleita para suceder a Lula, em 2010, Dilma Rousseff aprofundou a política social, com o programa Brasil sem Miséria. Menos eficaz no campo econômico, o governo terminou em crise de governança e governabilidade, que culminou em perda devastadora de popularidade e no *impeachment* da presidente. As falhas

de governança e a crise de legitimidade decorrente permitiram a aliança entre as forças conservadoras e as reacionárias, para votar o *impeachment*. A crise persistiu no governo do vice, Michel Temer. A soma da crise gêmea de governança e governabilidade, associada aos escândalos da Lava Jato, criou o caldo ácido na sociedade que alimentou a polarização radicalizada e afetiva (Abranches, 2019) levando à ruptura de 2018, que agravou a crise gêmea e pôs a democracia em risco.

No momento em que o país mais precisava de governança eficaz e de qualidade para enfrentar a inesperada e fatal pandemia de covid-19, Bolsonaro conduziu verdadeiro desgoverno, negando a ciência e provocando o agravamento da crise econômica e social. O presidencialismo de coalizão, tal como ele funcionou entre 1994 e 2014, chegou a seus limites. A partir da ruptura eleitoral de 2018, o modelo político da Constituição de 1988 perdeu condições mínimas de governabilidade. Este quadro, que combina inédita hiperfragmentação partidária, a miniaturização das bancadas e um Executivo sem poder de agenda, aponta para uma crise de legitimidade, representação, governabilidade e governança do presidencialismo de coalizão na sua versão atual, e constitui uma verdadeira crise da democracia.

O que une as três Repúblicas brasileiras é a instabilidade e o sistemático aparecimento de forças com o objetivo de limitar a ampliação do projeto democrático. Na colônia, no império e na Primeira República, repressão e, nos anos 1930, golpe e ditadura. Na Segunda República, golpe e ditadura. Na Terceira República, eleição de Bolsonaro e sua investida interna contra a democracia. Nas duas primeiras, o descompasso entre o povo institucional e o povo nas ruas provocou ondas de manifestações de indignação e de repressão. Na Terceira República, a que mais aproximou o povo institucional do povo real, embora a instabilidade no plano social tenha diminuído[11], viu-se a persistência da instabilidade política. É preciso levar em conta três momentos marcantes: os *impeachments* de Collor e Dilma, separados por 24 anos de governos regulares, e a ruptura eleitoral de 2018. Apesar de constitucionais, não há como considerar "normais" as duas deposições. Nos dois casos houve arbitrariedades e a mesma Lei do Impeachment de 1950[12], foi diversamente interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição de 1988. Duas regras diferentes para depor dois presidentes eleitos sob a mesma Constituição. Uma anomalia institucional que revela falhas no desenho da democracia presidencialista brasileira. Ela nasce, em parte, da grave omissão do Congresso que jamais considerou necessário regular o *impeachment* no quadro da nova Constituição. Em parte, mostra também a impropriedade do *impeachment* como mecanismo de solução de crises de governabilidade. Recentemente criou-se comissão para escrever projeto de uma nova Lei do Impeachment.

---

11 Mas não acabado, como se viu nas demonstrações de junho de 2013 e nas ruas lotadas e divididas contra e a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff em 2015.

12 Lei n. 1.079, de 10/4/1950. Analiso os dois processos e as anomalias democráticas do estatuto do *impeachment* em Abranches (2018).

A eleição de 2018 rompeu o eixo político-partidário que organizou governo e oposição desde 1994 e por seis eleições gerais. Desde 1994, a polarização, que denomino de positiva (Abranches, 2019), organizou o processo político-partidário a partir do controle bipartidário da disputa pela presidência da República entre um partido social-liberal, o PSDB, e um partido social-democrático, o PT. Entre 1994 e 2014, PT e PSDB concentraram entre 81% e 75% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais. Em 2018, os dois tiveram apenas 34%. O PT chegou ao segundo turno com menos de 30% dos votos. O PSDB teve votação pífia, inferior a 5%. O controle bipartidário do eixo presidencial determinava o cálculo dos outros partidos que buscavam maximizar suas bancadas para obter acesso proporcional aos benefícios e vantagens da participação na coalizão de governo. Nesse período, entre quatro e cinco partidos com bancadas entre 60 e 100 deputados controlavam a formação de coalizões majoritárias no Congresso. Em 2018, o PT ainda conquistou a maior bancada na Câmara, mas perdeu 14 cadeiras em relação à legislatura anterior, um declínio que começou em 2006. O PSDB perdeu 25 cadeiras e deixou de fazer parte das cinco maiores bancadas, pela primeira vez desde 1994. O MDB perdeu 32 representantes[13].

O candidato eleito para a Presidência, Jair Bolsonaro, um deputado de carreira medíocre, concorreu pelo PSL, que elegera apenas um deputado em 2014. Arrastado pela campanha presidencial, elegeu 52 deputados, formando a segunda bancada da Câmara, e quatro senadores, mesmo número que o PT e o PSDB. Bolsonaro é o primeiro eleito no Brasil com valores similares ao integralismo e ao fascismo. Embora fossem candidatos contra a esquerda, nem Jânio Quadros, em 1960, nem Fernando Collor, em 1989, tinham um ideário de ultradireita como Bolsonaro.

A ruptura de 2018 criou risco severo de crise da democracia brasileira e revelou a exaustão do padrão político-partidário que viabilizou o presidencialismo de coalizão na Terceira República. Os problemas que levam a deficiências na governança, instabilidade da governabilidade e comprometem a qualidade de nossa democracia ficaram evidentes. A meu juízo, não bastam apenas correções no processo eleitoral ou no modelo de governança, embora seja indispensável cuidar que a cláusula de desempenho e a proibição de coligações proporcionais tenham o rigor necessário para reduzir significativamente a hiperfragmentação partidária.

A superconcentração federativa tem papel significativo na relação entre Executivo e Legislativo, fazendo com que os parlamentares se tornem intermediários do processo de distribuição dos recursos federais para seus estados e municípios e não apenas os voluntários. O fluxo real de gastos do orçamento impositivo também é controlado por contingenciamentos e atrasos na liberação. Os parlamentares são demandantes e o governo federal, o doador de recursos, diluindo-se qualquer orientação programática e impedindo programações de longo prazo. Como os ventos do poder podem mudar de direção no futuro, todos se empe-

13 Carlos Ranulfo analisa neste dossiê a hiperfragmentação, a desorganização partidária e um possível realinhamento.

nham em obter o máximo enquanto têm poderes para extrair recursos por meio da negociação da agenda legislativa.

Parte da desigualdade econômica é política e resulta da má alocação de recursos por meio do jogo de troca entre Legislativo e Executivo. Outra parte vem dos subsídios ao capital, obtidos por *lobbies* empresariais, aos quais as bancadas são muito sensíveis. A brecha entre representantes e representados, a distância entre o povo e o povo institucional não se resolve sem enfrentamento do racismo estrutural e das barreiras ainda enfrentadas pelas mulheres. Além disso, alimentam a brecha os partidos que não existem no dia a dia dos eleitores. O voto compulsório que não os força a buscar o eleitor para convencê-lo do valor do voto e das vantagens de seu programa. Para a maioria dos eleitores, os candidatos ao Legislativo não passam de um número na urna e são rapidamente esquecidos. Não há incentivo para o relacionamento entre representante e representado fora dos períodos eleitorais. Neste quadro, a oligarquização dos partidos é causa e consequência.

A reforma política para melhorar a qualidade da democracia passaria, portanto, por dimensões que vão além da simples mudança no sistema de votação, ou no regime de governo. É preciso reconstituir os canais de renovação (circulação) da elite política, democratizar a vida dos partidos e aproximá-los do cotidiano dos cidadãos. A descentralização federativa é necessária para ativar a vida política local, permitindo maior pressão e controle dos cidadãos sobre as decisões políticas. A revisão dos processos políticos terá que levar em conta a digitalização da sociedade, que abre novos canais de vocalização e participação política da sociedade, e tem estimulado polarizações negativas para a democracia. As redes digitais permitem fluxo mais intenso de informações e práticas de governança e representação mais interativas que podem aprofundar a democracia e contribuir para melhorar sua qualidade. Para fechar a brecha entre povo e povo institucional e dar representatividade à democracia é preciso eliminar as duas barreiras estruturais à equalização da cidadania – o racismo e o domínio masculino.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. *A era do imprevisto: a grande transição do século XXI*. São Paulo, Companhia das Letras, 2017.

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

ABRANCHES, S. "Polarização radicalizada e ruptura eleitoral", in S. Abranches et al. *Democracia em risco: 22 ensaios sobre o Brasil de hoje*. São Paulo, Companhia das Letras, 2019.

ABRANCHES, S. *O tempo dos governantes incidentais*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020.

ABRANCHES, S. "A miniaturização dos partidos e o colapso das coalizões de governo", 15 de outubro de 2021.

BERTSOU, E. "Political distrust and its discontents: exploring the meaning, expression and significance of political distrust". *Societies*, 9:4, 2019.

CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados, o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1991.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil, o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

COSER, M. "Jurisdições das rainhas medievais portuguesas: uma análise de *queenship*". *Tempo,* vol. 26, n. 1. Niterói, jan.-abr./2020, pp. 230-47.

FRANK, J. *Constituent moments — enacting the people in post-revolutionary America*. Durham, Duke University Press, 2010.

GOMES , L. *Escravidão — do primeiro leilão até a morte de Zumbi dos Palmares*. Volume I. São Paulo, GloboLivros, 2019.

GRAMSCI, A. *The modern prince and other writings*. New York, International Publishers, 1968.

GRAMSCI, A. *Prison notebooks*. Vols. 1 e 2. New York, Columbia University Press, 1992.

HABERMAS, J. *Legitimation crisis*. Boston, Becaon Press, 1975.

IDEA. *The global state of democracy 2021: building resilience in a pandemic era*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "'Effective' number of parties: a measure with application to West Europe". *Political Studies,* abril, 1979; 12, 1, pp. 3-27.

LIPSET, S. M. *Political man*. New York, Doubleday, 1963.

NICOLAU, J. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2002.

PINKNEY, D. H. "A new look at the French Revolution of 1830". *The Review of Politics*, *23*(4), 1961, pp. 490-506.

PRZEWORSKI, A. *Crises of democracy*. New York, Cambridge University Press, 2019.

RANCIÈRE. J. *Moments politiques – interventions 1977-2009*. Paris, Fabrique, 2009.

SAFFIOTI, H. I. B. *Gênero, patriarcado, violência*. 2ª ed. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2011.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro, Record, 2021.

STARLING, H. *Ser republicano na colônia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2018.

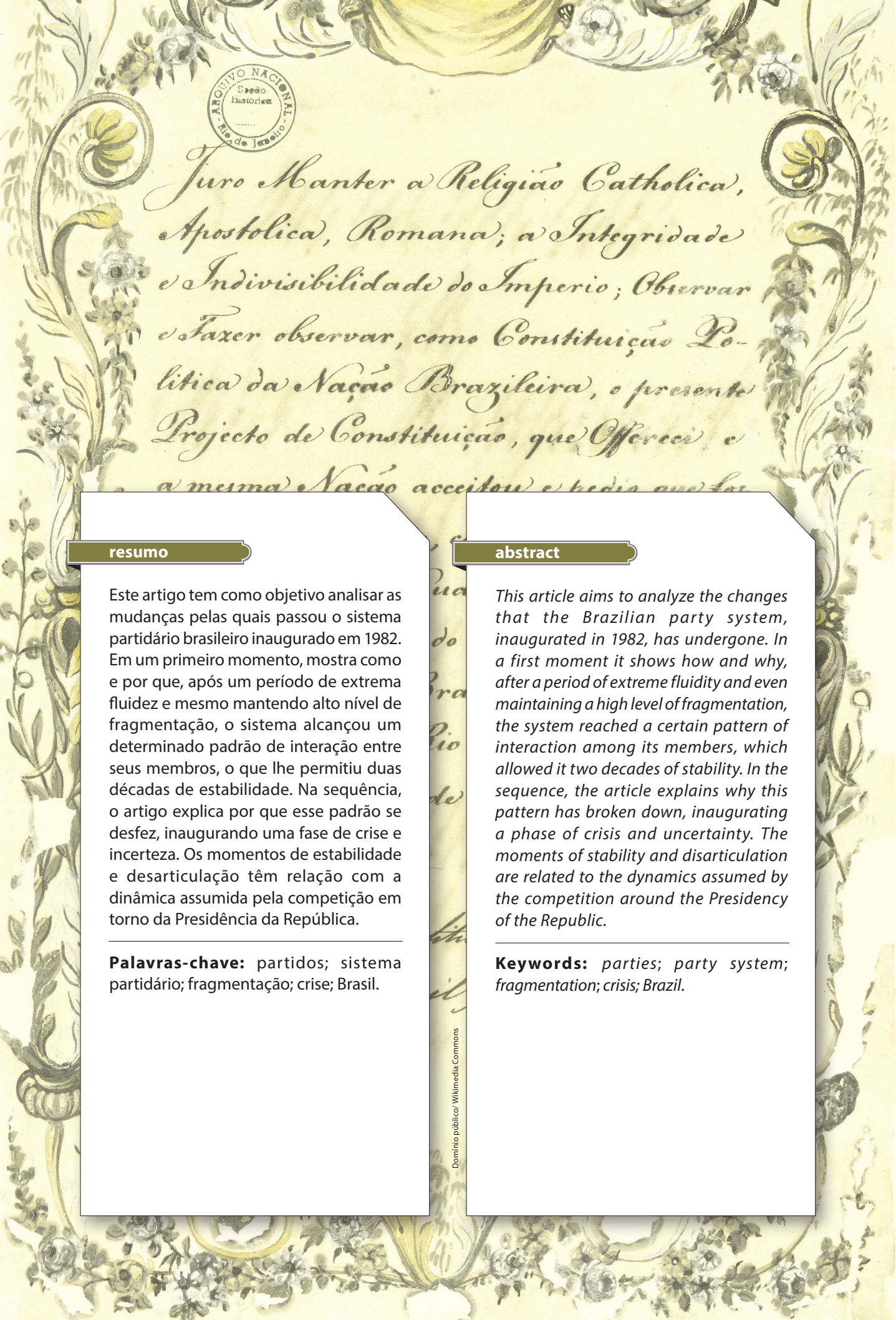
TILLY, C. *Durable inequality*. Berkeley, University of California Press, 1998.
WIKE, R.; SCHUMACHER, S. "Democratic rights popular globally but commitment to them not always strong". Pew Research Center, Feb. 2020.
WIKE, R.; SILVER, L.; CASTILLO, A. "Many across the globe are dissatisfied with how democracy is working". Pew Research Center, April 2019.



Arte sobre foto de José Cruz/ABr - Agência Brasil/ Domínio público/ Wikimedia Commons

Nau sem rumo?
O sistema partidário brasileiro pós-redemocratização

Carlos Ranulfo Melo



resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as mudanças pelas quais passou o sistema partidário brasileiro inaugurado em 1982. Em um primeiro momento, mostra como e por que, após um período de extrema fluidez e mesmo mantendo alto nível de fragmentação, o sistema alcançou um determinado padrão de interação entre seus membros, o que lhe permitiu duas décadas de estabilidade. Na sequência, o artigo explica por que esse padrão se desfez, inaugurando uma fase de crise e incerteza. Os momentos de estabilidade e desarticulação têm relação com a dinâmica assumida pela competição em torno da Presidência da República.

Palavras-chave: partidos; sistema partidário; fragmentação; crise; Brasil.

abstract

This article aims to analyze the changes that the Brazilian party system, inaugurated in 1982, has undergone. In a first moment it shows how and why, after a period of extreme fluidity and even maintaining a high level of fragmentation, the system reached a certain pattern of interaction among its members, which allowed it two decades of stability. In the sequence, the article explains why this pattern has broken down, inaugurating a phase of crisis and uncertainty. The moments of stability and disarticulation are related to the dynamics assumed by the competition around the Presidency of the Republic.

Keywords: *parties*; *party system*; *fragmentation*; *crisis; Brazil*.

Domínio público/ Wikimedia Commons

A DESCONTINUIDADE COMO COMPANHEIRA DE VIAGEM

A experiência brasileira com partidos políticos possui uma peculiaridade: a descontinuidade histórica. Desde o Império, a cada mudança de regime político as elites dirigentes, compulsoriamente ou não, distribuíam-se em um novo arranjo partidário que pouco, ou nada, tinha em comum com o anterior.

Os partidos Liberal e Conservador, monarquistas, não sobreviveram à Proclamação da República em 1889. Nas primeiras décadas a República prescindiria de um sistema partidário nacional. Partidos estaduais comandaram a cena até a chegada de Getúlio Vargas à Presidência. Novos partidos foram criados por ocasião da Assembleia Constituinte que se reuniu em 1934, mas tiveram vida curta. Em 1937 Vargas fechou o Congresso e proibiu os partidos.

Ao contrário do ocorrido em países como o Uruguai, Chile, Argentina ou Colômbia, no Brasil não houve partidos que testemunhassem a transição da política oligárquica para um contexto no qual as massas começariam a ser politicamente incorporadas. Após 1945, o país iniciou sua primeira experiência democrática com partidos novinhos em folha. Partido Social Democrático (PSD), União Democrática Nacional (UDN) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), além de nove siglas menores, no entanto, foram extintos em 1965 por Ato Institucional da ditadura militar.

Os parlamentares que não tiveram seus mandatos cassados acomodaram-se na Aliança Renovadora Nacional (Arena) ou no Movimento Democrático Brasileiro (MDB), até que, em 1979, o general-presidente Geisel

CARLOS RANULFO MELO é professor do Departamento de Ciência Política e pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG e autor de *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados, 1985-2002* (Editora UFMG).

decidiu extinguir os dois partidos e abrir caminho para um novo sistema partidário. A redemocratização, por sua vez, não trouxe de volta o sistema partidário anterior à ditadura: a imagem da maioria daqueles partidos havia sido borrada pelos 15 anos de vigência do bipartidarismo. Enfim, 157 anos após a Independência, em 1982, o Brasil preparava-se para começar uma nova experiência pelo reino dos partidos. Os vestígios do que havia ficado para trás eram poucos. O que viria pela frente seria totalmente diverso do que o país havia experimentado.

Este artigo analisa o desenvolvimento e as mudanças pelas quais passou o sistema partidário inaugurado em 1982. A próxima seção mostra como e por que, após um período de extrema fluidez e mesmo mantendo alto nível de fragmentação, o sistema alcançou um determinado padrão de interação entre seus membros, o que lhe permitiu duas décadas de estabilidade. Na sequência, o artigo explica por que esse padrão se desfez, inaugurando uma nova fase de crise e incerteza. Os momentos de estabilidade e desarticulação têm em comum a dinâmica assumida pela competição em torno da Presidência da República.

1982-2014: DA FLUIDEZ À ESTABILIDADE[1]

Não foi surpresa que o Partido Democrático Social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) fossem os grandes vitoriosos da eleição de 1982. O espaço da competição política no Brasil ainda se encontrava delineado pela clivagem ditadura *versus* democracia e os dois partidos beneficiaram-se dos laços criados com o eleitorado por Arena e MDB e da posse de máquinas partidárias organizadas nos municípios. Por sua vez, a legislação eleitoral impedia as coligações, obrigava os partidos a lançar chapas completas e vetava ao eleitor a possibilidade de "cruzar" o voto – o que penalizava o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O novo sistema partidário apresentaria um formato bipartidário: PDS e PMDB elegeram 91% da Câmara, 96% do Senado e 95% dos governadores estaduais.

O que surpreendeu foi a rapidez com que esse formato se desfez. O primeiro movimento, feito pela maioria dos membros do PDS, originou o Partido da Frente Liberal (PFL)[2] que se juntou ao PMDB na "Aliança Democrática", para eleger no Colégio Eleitoral a chapa Tancredo Neves/José Sarney para a Presidência da República.

A eleição de 1986 manteria a "chama" do bipartidarismo. A Aliança Democrática conquistou todos os governos estaduais, 45 das 48 cadeiras em disputa no Senado e 77,6% da Câmara dos Deputados[3]. Mas a situação logo mudaria por completo. O fracasso do

1 Esta seção retrabalha ideias apresentadas em Melo (2010, 2012 e 2019).

2 Em 2007 o PFL passaria a se chamar Democratas (DEM) e em 2021 iria se fundir com o Partido Social Liberal (PSL) dando origem ao União Brasil (União). Já o PMDB, em 2017, voltou a adotar a denominação MDB. Mudanças de nome e fusões continuam sendo comuns no sistema partidário brasileiro. Neste artigo, os partidos que mudaram de nome ou se fundiram serão tratados pela denominação correspondente ao período em análise.

3 Dos 23 governadores, 22 eram do PMDB, que ainda elegeria 38 senadores e 53,4% dos deputados.

governo Sarney atingiria em cheio o PMDB e parte de seus membros decidiu não esperar para ver o encolhimento de seu capital político: 110 dos 256 deputados federais eleitos pelo partido migraram para outras legendas (Melo, 2004). A implosão do PMDB foi a expressão de uma crise no centro do recém-constituído sistema partidário.

Entre 1986 e 1989 a clivagem ditadura/democracia seria superada e a matriz inicial do sistema partidário, desconstituída, dando início a um processo de reacomodação das elites políticas no Congresso, com o surgimento de muitos partidos e intensa migração entre eles (Lima Júnior, 1993; Melo, 2004). A preferência dos eleitores passaria a se orientar por novos temas e novos atores. Na eleição presidencial de 1989, PMDB e PFL nada teriam a dizer.

A superação deste quadro de fluidez, com a redefinição do espaço da competição, seus protagonistas e suas estratégias, teria início em 1994. Nas duas décadas seguintes, a competição em torno da Presidência da República passaria a ser estruturada em torno de duas coalizões ideologicamente distintas, inaugurando uma dinâmica com impacto sobre as escolhas de cada um dos partidos relevantes e sobre o grau de consolidação do sistema partidário. As próximas páginas ajudarão a entender o porquê de tudo isso.

Presidencialismo e sistema partidário no Brasil

Relativamente ao parlamentarismo, os sistemas presidencialistas conferem aos líderes partidários um maior leque de escolhas. É possível participar da disputa pelo governo central – com candidato próprio ou coligando-se – ou limitar-se à busca de vagas no Legislativo.

No caso do presidencialismo brasileiro, o leque de escolhas é ainda maior devido a dois fatores. Em primeiro lugar, a coincidência temporal – o "aninhamento" (Tsebelis, 1998) – entre as eleições presidenciais, congressuais e estaduais permite que o ganho em uma das arenas seja influenciado pelas decisões tomadas em outra. Em segundo lugar, a característica coalizacional do sistema político brasileiro faz com que tanto a condução da política como a distribuição dos volumosos recursos disponíveis no plano federal tendam a ser compartilhados entre os partidos.

Em síntese, os partidos políticos brasileiros podem escolher entre priorizar as eleições presidenciais, as eleições para os governos estaduais ou as disputas proporcionais. Mas como os jogos encontram-se aninhados, a opção por uma das últimas não implica uma saída do jogo presidencial. Um bom desempenho nas eleições estaduais pode impulsionar uma boa bancada no Congresso e aumentar o potencial de coalizão de um partido no plano federal. O que importa é que, feita a opção, as demais decisões deverão ser subordinadas a ela. Por isso, o lançamento de candidatura própria à Presidência da República pode ter alto custo: perseguir de forma consistente tal objetivo pode fazer com que o partido renuncie a "prêmios menores".

A arena estadual possui atrativos específicos – acesso a um considerável volume de recursos e a possibilidade de melhor desempenho nas eleições municipais subsequentes –, mas se os governos estaduais forem definidos como o principal objetivo eleitoral, os partidos evitarão compromissos

nacionais se estes tolherem sua liberdade de movimentação local.

Finalmente, um partido pode renunciar à disputa pelos dois maiores prêmios e priorizar a disputa legislativa, mais especificamente a Câmara dos Deputados. A escolha envolve menos riscos e é chave para acesso aos recursos do Fundo Partidário, ao horário gratuito no rádio e na TV e, mais recentemente, ao Fundo Eleitoral. Feita a opção, a decisão sobre que coalizão apoiar, na eleição majoritária, estará subordinada ao imperativo de eleger uma boa bancada.

PT *versus* PSDB

Segundo Peter Mair (2006, p. 65), "*the core of any party system qua system is constituted by the structure of competition for control of the executive*". Para o autor, mudanças na "estrutura da competição" pelo governo central fornecem o melhor indicador quando se trata de captar mudanças em sistemas partidários. A estrutura da competição se modifica a depender do padrão de alternância no Executivo, dos processos de formação de governo e de que partidos efetivamente participam da gestão. O que aconteceu no Brasil, após 1994, poderia ser caracterizado como uma situação em que "*a formerly incoherent set of interactions begins to take shape and acquires structure*" (Mair, 2006, p. 64).

Entre 1994 e 2014 a disputa presidencial esteve sob controle dos partidos e seu sequenciamento definiu de forma nítida os competidores e suas estratégias. PT e Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) priorizaram a arena presidencial, lançando candidatos competitivos em todos os pleitos e conquistando, em média, 81% dos votos válidos no período.

Mas por que PDT, PMDB ou PFL não fizeram tal opção? Parte da resposta leva em conta que processos políticos envolvem conjunturas críticas e mecanismos de *path dependence*; as primeiras remetendo a momentos fundacionais que favorecem determinados caminhos em detrimento de outros e os segundos sugerindo que as instituições, ainda que se desenvolvam em resposta a mudanças no ambiente externo e no processo político, fazem-no sob o constrangimento das escolhas passadas (Thelen, 1999, p. 387).

As eleições de 1989 e 1994 foram eventos críticos, com decisivo impacto sobre a dinâmica subsequente da disputa presidencial. Por um lado, definiu-se a disputa entre PT e PDT. O naufrágio da candidatura de Brizola (PDT) em 1994 pode ser explicado pelo resultado de cinco anos antes: quem havia votado em Lula (PT) no segundo turno de 1989 tinha poucos incentivos para voltar ao pedetista. Desde então os petistas firmaram-se na liderança da esquerda brasileira[4].

A eleição de 1994 garantiu ao PSDB a conquista de um lugar na competição presidencial com base em duas ações articuladas. A primeira foi a exitosa introdução do imperativo da estabilidade econômica e da austeridade fiscal na agenda nacional. A segunda foi o movimento rumo à direita para celebrar uma aliança com PFL e PTB. Feito isso, o partido assumiria a centralidade que coubera ao PMDB no processo de transição e forçaria o PT a iniciar o abandono do discurso de oposição radical "a tudo o

4 Brizola obteve 16,2% dos votos em 1989 e 3,2% em 1994.

que aí está". Até 2014, a competição política nacional passaria a ocorrer no interior de um espectro ideológico mais comprimido, assumindo uma dinâmica moderada.

Outra parte da resposta deve ser buscada nos dois partidos. Conjunturas críticas não geram legados de forma mecânica. É preciso que exista um "mecanismo de reprodução" (Thelen, 1999). E, no caso em tela, este deve ser encontrado na ação de petistas e tucanos. Dentre os maiores partidos brasileiros, PT e PSDB foram os únicos a se mostrarem capazes de (1) manter-se unificados em um projeto de política nacional, (2) subordinar eventuais estratégias locais aos imperativos nacionais, (3) apresentar candidatos competitivos às eleições presidenciais e (4) dotá-los da necessária capilaridade.

Uma vez "estabelecidos" na arena presidencial, PT e PSDB foram capazes de alimentar as expectativas geradas entre os demais partidos e o eleitorado. Delineado o novo espaço da competição e definidos os principais competidores, os demais partidos passaram a estabelecer suas estratégias de sobrevivência e para isso tiveram que definir: (a) em que arena apostariam suas fichas e (b) como se posicionariam diante do jogo presidencial.

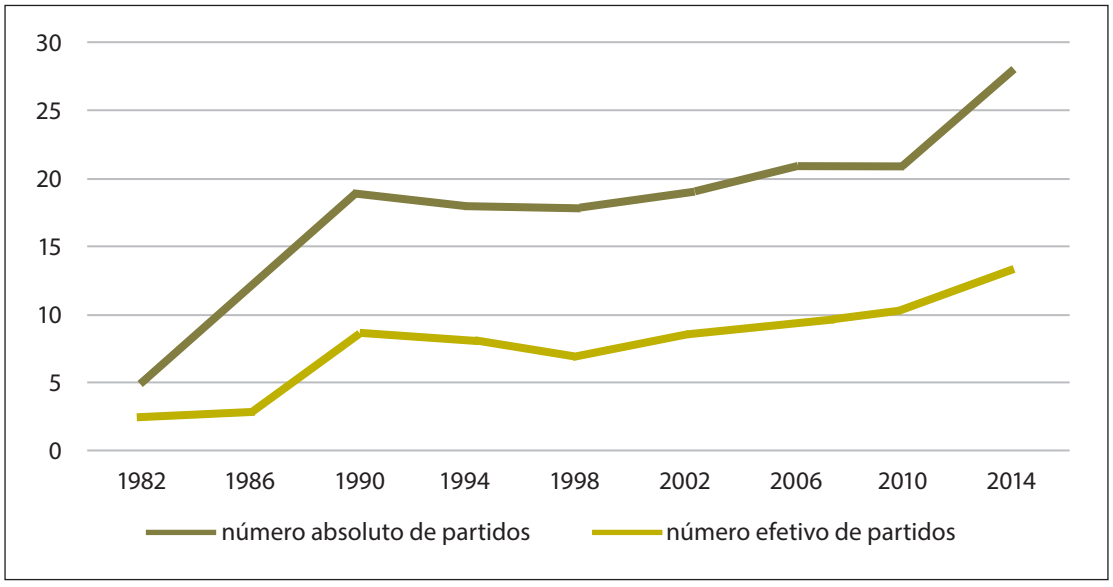
No que se refere à primeira escolha, apenas o PMDB reuniu condições de priorizar plena e sistematicamente a arena estadual. Sua capacidade de lançar candidatos competitivos aos governos estaduais resultou em fortes bancadas no Congresso e, compensando a ausência nas disputas presidenciais, garantiu sua participação em todos os governos do período. Sem a inserção nacional dos peemedebistas, o PSB traçou a mesma estratégia para o Nordeste – onde chegou a governar Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte e Ceará. Os demais partidos apostaram suas fichas nas eleições para a Câmara dos Deputados, participando de forma eventual com candidatos próprios nos pleitos majoritários (Melo, 2010).

No plano que se refere ao jogo presidencial, a sequência de eleições permitiu que se definissem três blocos de partidos. Estruturando a competição, dois polos. Um situado à esquerda, capitaneado pelo PT com participação constante do PCdoB e, sujeita a sobressaltos, do PSB e do PDT; outro constituído pela aliança de centro-direita PSDB/PFL, à qual posteriormente aderiu o PPS. Entre os dois "pontos de amarração", PMDB, Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB) e PTB, valendo-se das bancadas eleitas para o Congresso, passaram a jogar com a possibilidade de aderir ao governo de plantão. O padrão estabelecido nas disputas presidenciais, levando-se em conta os parceiros mais constantes, reproduzia-se nos estados: alianças entre PT e PCdoB, de um lado, e PSDB e DEM, de outro, foram raras no período. No Congresso Nacional, PT e seus aliados mais próximos mantiveram-se na oposição a Fernando Henrique Cardoso; PSDB, PFL e PPS fizeram o mesmo com Lula, enquanto PMDB, PP e PTB participaram dos dois governos[5].

5 O PPS passou a se chamar Cidadania em 2019. Chegou a participar do primeiro governo Lula, mas posteriormente deslocou-se para a área de influência do PSDB. O PP se originou do PDS e entre 1993 e 2003 adotou os nomes de Partido Progressista Reformador (PPR) e Partido Progressista Brasileiro (PPB). O PR foi resultado da mudança de nome do Partido Liberal (PL) em 2006, mas em 2019 voltou à denominação original. O PRB obteve registro definitivo no TSE em 2005; em 2019 passou a se chamar Republicanos.

GRÁFICO 1

Câmara dos Deputados: número absoluto e efetivo de partidos (1982-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados e Melo (2019)

A fragmentação e um Congresso de partidos médios

Não obstante o protagonismo de PT e PSDB na competição pelo governo federal, a fragmentação do sistema partidário não se estabilizou. O Gráfico 1 mostra a evolução dos números absoluto e efetivo de partidos na Câmara dos Deputados entre as eleições de 1982 e 2014. O número efetivo de partidos (NEP) cresce de forma expressiva, de 2,8 para 8,7, entre 1986 e 1990. Depois de um período de estabilização e leve declínio, quando recua a 7,1 em 1998, retoma a trajetória de crescimento a partir de 2002, chegando a 13,3 em 2014[6].

Como explicar o crescimento da fragmentação? É sabido que o sistema eleitoral adotado para a Câmara dos Deputados – representação proporcional, com distritos de média ou alta magnitude e, até 2017[7], um peculiar mecanismo de distribuição de cadeiras no interior das coligações realizadas para o Legislativo – coloca poucas barreiras à obtenção de cadeiras legislativas e favorece a fragmentação.

Seria esta uma condição suficiente, ou mesma necessária, na explicação da trajetória aqui examinada? A resposta é não. Em primeiro lugar, na República de 1946, sob um arranjo institucional semelhante

6 O número efetivo de partidos indica o número de partidos relevantes e sua expressão matemática é: $N = 1/\Sigma\, pi^2$, onde pi é a proporção de cadeiras ou votos (em números decimais) do partido i. Cabe mencionar que o grau de fragmentação se manteve em níveis ainda mais elevados nas Assembleias Estaduais (Cheibub et al., 2019).

7 Até então, na repartição das vagas obtidas pelas coligações, os partidos membros eram tratados como um só, o que possibilitava aos menores pegar carona na votação dos maiores.

ao atual em seus lineamentos gerais, o NEP na Câmara dos Deputados manteve-se praticamente constante a partir de 1950 e não ultrapassou a marca de 4,5[8]. Em segundo lugar, a fragmentação se mostrou elevada no Senado Federal, chegando a 8,3 em 2014 (Melo, 2019), apesar da adoção do sistema eleitoral majoritário.

É necessário introduzir um segundo fator na explicação: o efeito combinado do grau de estruturação do sistema partidário com a organização federativa do país. Segundo Sartori (1996), em sistemas partidários estruturados, partidos com capacidade para "fidelizar" os eleitores, são capazes de contrabalançar a tendência à dispersão resultante do sistema eleitoral.

Como visto, o aumento do NEP entre 1986 e 1990 esteve ligado à desconstituição da matriz inicial, bipartidária, do atual sistema. Entre uma eleição e outra o porcentual de cadeiras controladas por PMDB e PFL na Câmara passou de 67,6% para 38,0%. Ademais, os dois eram os maiores partidos em praticamente todos os estados em 1986. Mas a partir de 1990 teria início um processo de aguda diferenciação regional da força dos principais partidos e PT e PSDB nunca chegaram à condição de principais protagonistas na maioria dos estados, o que os levava, segundo a lógica dos jogos aninhados, a apoiar candidatos aos governos estaduais de outros partidos em nome da estratégia presidencial. A composição do sistema partidário no Congresso passou a refletir a agregação de distintas competições estaduais. Tal somatório passaria a funcionar como um poderoso vetor no sentido da fragmentação, neutralizando até mesmo um sistema eleitoral altamente restritivo, como o adotado no Senado[9].

No entanto, o traçado do Gráfico 1 entre 1990 e 1998 permite supor que o crescimento do NEP não seria o único caminho possível. Alguns movimentos apontavam no sentido contrário. A migração partidária no interior da Câmara, na legislatura iniciada em 1995, teve um efeito contrário ao observado na década de 1980: 78% das trocas de partido tinham como referência o governo (Melo, 2004) e a movimentação dos deputados fortaleceu os dois principais partidos da coalizão de Fernando Henrique Cardoso, PSDB e PFL. No último ano da legislatura, a bancada pefelista contava com 109 membros, 20 a mais que os eleitos em 1994, enquanto os tucanos contabilizavam 96 membros, ao invés dos 63 eleitos (Melo, 2004; Gomes, 2016). Ainda em 1995, o PPR, então com 52 deputados, funde-se com o antigo Partido Progressista (PP), com uma bancada de 36 membros, dando origem ao PPB e depois aderindo à coalizão governista.

Mais expressiva foi a aprovação pelos legisladores da Lei 9.096/95, que exigia dos partidos alcançar 5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados como condição para o funcionamento parlamentar e o acesso à divisão de 99% do Fundo

8 Segundo Nicolau (2004), para o período democrático anterior, os valores do NEP para a Câmara dos Deputados foram os seguintes: 2,7 (1945); 4,1 (1950); 4,3 (1954); 4,4 (1958) e 4,5 (1962).

9 A fragmentação no Senado teria relação ainda com as coligações para os governos estaduais. Partidos que encabeçam a chapa podiam ceder a vaga na Câmara Alta para legendas aliadas que, de outra forma, não teriam sucesso na disputa.

Partidário. O fundo, por sua vez, passava a ter uma fonte orçamentária permanente e um incremento de 1.700% no montante de recursos disponíveis (Campos, 2009)[10]. O recado dos legisladores aos partidos era claro: *cresçam, mas sem se multiplicar.*

Não obstante, o NEP aumentaria de forma ininterrupta após 2002. Cabe perguntar: por que a dinâmica adquirida pelas eleições presidenciais a partir de 1994 não teve um efeito de *arraste* sobre as demais esferas da competição política nacional, fortalecendo PT e PSDB e diminuindo ou mantendo a fragmentação do sistema partidário em níveis moderados?

Sem pretender estabelecer uma relação estrita de causalidade, alguns eventos ajudam a entender o que houve. Em 2002, a vitória de Lula cindiu o bloco de partidos que havia sustentado FHC e deu início a um forte declínio da força parlamentar de PSDB e PFL, agora na oposição. Entre 1998 e 2014 a bancada tucana cairia de 99 para 54 deputados, enquanto a pefelista minguaria de 105 para 21, já como Democratas. Paradoxalmente, o longo período à frente da Presidência da República não resultaria em crescimento da bancada petista, que nunca superou os 90 eleitos em 2002 – em 2014 o total de membros chegava a 69. Vale notar que no primeiro governo Lula a migração partidária na Câmara foi ainda mais intensa do que nos períodos anteriores e o governo manteve-se como polo de atração dos migrantes. Mas seu destino não era o PT e, sim, os partidos de centro-direita da coalizão governista.

Em 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a cláusula de barreira aprovada em 1995, e que entraria em vigor para a legislatura iniciada em 2007. A decisão foi o fator com maior impacto sobre a fragmentação. Com a cláusula, apenas PMDB, PT, PSDB, PFL, PP, PSB e PDT poderiam se fazer representar. O STF mudou o recado dado pelos legisladores em 1995: ainda valia a pena *crescer*, em função da distribuição proporcional do Fundo Partidário e do HGTE, mas a *multiplicação* deixava de ser proibitiva. Pior: sem a cláusula e com o vigoroso aumento do Fundo Partidário, pequenas legendas poderiam perfeitamente se adequar à sustentação de pequenas ambições. Um convite à criação de novos partidos.

Em 2007, o STF definiu que o mandato parlamentar pertencia ao partido e não ao deputado. A decisão visava a coibir a migração partidária, já que permitia ao partido reivindicar o mandato na justiça. A nova regra reduziria a migração na Câmara, mas não a impediria por completo[11]. Além disso, indicava às lideranças partidárias o caminho para manter a livre movimentação dos congressistas: no caso de fusões, incorporações ou criação de novos partidos, a migração era livre.

10 Os votos deveriam, ainda, ser distribuídos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Como condição alternativa, os partidos deveriam eleger representantes em pelo menos cinco estados e obter 1% dos votos válidos no país.

11 Com base em dados para as Assembleias Legislativas e a Câmara dos Deputados entre 1998 e 2018, Cheibub et al. (2019) sustentam que o principal fator explicativo para o contínuo crescimento da fragmentação no Brasil estaria na migração de candidatos "marginais" – aqueles cuja posição na lista de votação de seu partido situa-se perto de perder ou ganhar uma cadeira em uma dada eleição – para partidos menores a fim de melhorar suas chances de sucesso.

Não por coincidência, a legislatura 2007/2011 viu surgir três novos partidos no Congresso. A terceira vitória do PT na eleição presidencial começava a tornar muito alto o custo de manter-se na oposição. Criado em 2011, o Partido Social Democrático (PSD) era definido por seu fundador como não sendo "nem esquerda, direita ou centro" e serviria de estuário para aqueles que pretendiam se aproximar do governo – o DEM perdeu 22 deputados para o novo partido[12]. Ao final da legislatura o PSD controlava 42 cadeiras na Câmara, enquanto os novos Solidariedade (SD) e Partido Republicano da Ordem Social (PROS) detinham 22 e 19 vagas respectivamente (Gomes, 2016).

Finalmente, em 2012, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que os novos partidos teriam direito ao tempo de rádio e TV correspondente aos deputados que aderissem à sigla. A decisão contribuiu para o desempenho de PSD, PROS e SD em 2014 e jogou a justiça eleitoral em clara contradição: o mandato era do partido, mas o tempo no HGPE, bem como as parcelas do Fundo Partidário, pertenciam aos deputados.

O aumento na fragmentação partidária exigiu coalizões de governo mais amplas. No primeiro mandato, Cardoso governou com cinco partidos. Dilma teve que recorrer a nove. A dinâmica do Congresso se modificou: as grandes bancadas gradativamente perderam peso e a cena legislativa passou a depender das pequenas e médias. Após a eleição de 1998, cinco partidos possuíam mais de 10% das cadeiras da Câmara e somavam 79,4% dos votos. Após a eleição de 2014, apenas três legendas encontravam-se nessa condição, somando 36,7% dos votos – as bancadas de porte médio (entre 5% e 10% das vagas) e pequeno (entre 1% e 5%) chegavam a 27,6% e 31,9% dos votos, respectivamente.

O poder regimental dos líderes partidários sempre foi uma das variáveis apontadas pela literatura (Figueiredo & Limongi, 1999) para o bom desempenho do presidencialismo de coalizão no Brasil. Um poder que varia proporcionalmente ao tamanho das bancadas. Mas o que ocorre quando a fragmentação transforma o Congresso em um amontoado de médias e pequenas legendas? A dispersão do poder "incha" o Colégio de Líderes, diminuindo sua capacidade de coordenação dos trabalhos legislativos. Cada líder, por sua vez, perde força relativamente aos membros de suas bancadas. Nas coalizões de governo aumenta o "poder de chantagem" de cada membro. Cresce também o peso dos blocos partidários, elevando o grau de incerteza na definição da mesa diretora e das presidências das Comissões Permanentes. Em poucas palavras, os partidos, enquanto tais, começam a perder o controle sobre a Casa – como evidenciam as vitórias de Eduardo Cunha (PMDB) e Artur Lira (PP) para a presidência da Câmara.

O CENÁRIO ATUAL: UM NOVO SISTEMA PARTIDÁRIO, MAS QUAL?

Nos últimos anos o sistema partidário passou por uma profunda mudança. Foram duas as razões para tanto. Uma delas está na crise política iniciada nas

12 Histórico de Movimentação Parlamentar do site da Câmara dos Deputados. Consulta feita em 11/10/2021.

manifestações de 2013 e que progressivamente foi assumindo maiores proporções. A outra, circunscrita pela primeira, remete às mudanças efetuadas pelo Congresso na legislação eleitoral.

Em junho de 2013, o veto à participação dos partidos nos protestos já indicava uma demanda não satisfeita por representação política. A isso seguiram-se a recessão do biênio 2015/2016, as investigações sobre desvio de recursos na Petrobras pela Operação Lava Jato e as gigantescas manifestações contra o governo eleito em 2014 que, somadas à ação estratégica de lideranças do Congresso, de setores do Judiciário e da sociedade civil, "autorizaram" a transformação das chamadas pedaladas fiscais em crime de responsabilidade e forneceram a cobertura legal ao *impeachment* de Dilma Rousseff. Os eventos atingiram fortemente o PT e começaram a questionar o período de estabilidade inaugurado nos anos 1990.

Em meio à turbulência, em 2017, e em resposta à crescente fragmentação o Congresso Nacional decidiu alterar o *status quo* legal e aprovou: (a) a proibição de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições municipais de 2020; (b) a introdução de uma cláusula de desempenho como condição para acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao Horário Gratuito no rádio e na TV; e (c) o fim do quociente eleitoral como cláusula de barreira nos estados. O porcentual exigido pela cláusula seria de 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em 2018, aumentando para 2,0% em 2022, 2,5% em 2026 e 3,0% em 2030[13].

A menos que sejam revertidas nos próximos anos, as reformas reduzirão fortemente o número total de partidos no Congresso. Dos 30 partidos que elegeram algum representante para a Câmara dos Deputados em 2018, nove não chegaram a 1,5% dos votos. Outros sete não chegaram a 2%[14]. E apenas PT, PSL, PP, MDB, PSD, PR, PSB, PRB, DEM, PSDB, PDT, PSOL e Novo ultrapassaram o patamar (3%) que deverá vigorar em 2030. Em 2021, o Congresso aprovou legislação permitindo que dois ou mais partidos se unam em federações. Os partidos que assim o fizerem manterão sua identidade e somarão seus votos nas eleições, mas deverão atuar como uma só legenda por quatro anos – no Congresso e nas Assembleias Legislativas[15].

Independentemente das reformas, o resultado da eleição de 2018 teve impacto

13 A votação deveria ainda alcançar 1,0% em nove estados em 2018. Como alternativa, o partido poderia eleger nove representantes em nove estados. As condições mudam para as eleições de 2022, 2026 e 2030. A esse respeito, consultar: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/10/03/aprovado-fim-das-coligacoes-em-eleicoes-proporcionais-a-partir-de-2020.

14 A Rede não atingiu a cláusula, mas manteve a representação. O mesmo não aconteceu com Democracia Cristã (DC), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Trabalhista Cristão (PTC), que viram seus membros buscar outras legendas. O Partido Humanista da Solidariedade (PHS) incorporou-se ao Podemos. O Partido Republicano Progressista (PRP) fundiu-se ao Patriotas, o que permitiu aos dois escapar da cláusula. O PCdoB incorporou o Partido Pátria Livre (PPL). Não alcançaram 2%: PROS, PTB, SD, Avante, Cidadania, Partido Social Cristão (PSC) e Partido Verde (PV).

15 A mudança foi instituída pela Lei 14.208/21. O TSE regulamentou o processo em 2022. Para detalhes, consultar https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2022/Fevereiro/eleicoes-2022-resolucao-do-tse-regulamenta-federacoes-partidarias. No momento em que este artigo estava sendo finalizado, estava em discussão a formação de três federações: PT/PCdoB/PV, Rede/PSOL e PSDB/Cidadania.

diferenciado sobre a fragmentação. No início da legislatura, e em que pese a diminuição no número total de partidos, o NEP na Câmara subiu de 13,3 para 16,3. O voto em Bolsonaro havia levado a bancada do PSL de 1 para 51 deputados, enquanto MDB e PSDB, que haviam elegido 56 e 54 representantes em 2014, se viram reduzidos a 34 e 29, respectivamente. PT e PSL, as duas maiores bancadas, controlavam 21,1% dos votos, enquanto as de tamanho médio (entre 5% e 10% dos votos) chegavam a 55,8%. Ao longo da legislatura, no entanto, o NEP recuou graças à fusão entre DEM e PSL e à movimentação de mais de 130 deputados, em 2022, durante a chamada janela partidária. A migração, tal como ocorrera na legislatura 1995/1999, teve claro sentido de adesão à base governista e beneficiou fortemente os três principais partidos do "Centrão" – PL, PP e Republicanos –, que tiveram suas bancadas aumentadas de 33, 38 e 30 para 80, 55 e 43[16]. Em consequência, o NEP caiu para 11,8, patamar inferior àquele gerado pela eleição de 2014.

O irônico é que, ao mesmo tempo em que a fragmentação começaria a diminuir – o que poderia reduzir a complexidade da formação e manejo das coalizões de governo –, o padrão de interação que caracterizara a competição pela Presidência da República deixaria de existir, lançando o sistema partidário em nova fase de fluidez e instabilidade.

A eleição de um candidato de extrema direita em 2018 alterou de forma expressiva a estrutura da competição (Mair, 2006) pelo governo central. O padrão de alternância – até então entre coalizões de centro-esquerda e centro-direita – foi alterado. Um partido inexpressivo, sem trajetória de participação, mesmo coligado, em governos nacionais ou estaduais, foi guindado à Presidência. E a resistência de Bolsonaro em constituir uma coalizão de governo abriu espaço para algo inédito no país: a formação de uma maioria legislativa, coordenada pelas presidências do Congresso, com capacidade de formular e aprovar sua própria agenda, demarcando com o governo, ou mesmo derrotando-o sempre que julgasse conveniente (Almeida, 2020).

O sistema partidário que orbitava em torno de PT, PSDB, MDB e, em menor grau, do DEM deixou de existir. Somente o PT resistiu ao "tsunami" graças a seu enraizamento em parcela do eleitorado e, especialmente, ao prestígio de Lula. Tucanos e emedebistas, atingidos por desdobramentos da Lava Jato, foram engolidos pela maré antipolítica. O DEM tentou manter-se à tona com a criação do União.

O bolsonarismo não se consolidou partidariamente. Depois de "alugar" e abandonar o PSL, Bolsonaro fracassou na criação de um partido para chamar de seu e escolheu o PL como novo porto. Mas mostrou sua força enquanto movimento, fazendo aflorar e organizando pelas redes sociais uma ampla base reacionária e autoritária. O resultado líquido foi a desorganização do centro-direita. Carente de base

16 Promulgada pelo Congresso em 2016, a "janela" permite a troca de partido sem o risco de perda de mandato, desde que efetuada em ano eleitoral e durante um período de 30 dias a seis meses do pleito. Os dados relativos ao PL, PP e Republicanos foram obtidos no site da Câmara em consulta realizada no dia 19 de abril de 2022.

social, o PSDB perdeu seu mais valioso ativo nos últimos anos, o antipetismo, e ficou sem ter onde se apoiar. A "fórmula mágica" do MDB, sucesso nos estados como garantia de bancadas fortes, deixou de funcionar e o partido perdeu o lugar de ator pivotal no Congresso, que passou a ser ocupado pelo Centrão.

O sistema partidário que vier a se reorganizar terá outros protagonistas e não é certo que adquira alguma estabilidade. É razoável supor que o PT mantenha a capacidade de funcionar como um dos polos da competição política nacional. Mas além disso o cenário é incerto. Ao que tudo indica, PSDB e MDB não recuperarão seu papel e a derrocada dos tucanos deixa em aberto se a contraposição ao PT será programaticamente conduzida a partir do centro. O PSD parece não reunir condições para tanto; o partido mais se assemelha a uma reedição do velho PMDB – um aglomerado de forças regionais precariamente equilibradas pela busca de espaço na esfera federal, mas incapaz de se unificar em torno de um programa. A alternativa à esquerda pode vir, portanto, pela direita. No pior cenário, a competição pela Presidência teria como um dos polos uma direita mais extremada, jogando o sistema partidário em um cenário de polarização.

CONCLUSÃO

O Brasil é um país de escassa tradição partidária. Nossa experiência com partidos políticos é marcada pela descontinuidade histórica. Para tornar as coisas ainda mais complicadas, o sistema partidário de 1982 iniciou sua trajetória quando mesmo nas democracias mais antigas a força dos partidos começava a ser questionada. Desde então, o cenário tornou-se mais complexo e hoje mesmo sistemas partidários "tradicionais" enfrentam situações de crise e sofrem profundas modificações (Przeworski, 2020).

Uma das marcas das democracias da terceira onda é justamente não ter usufruído do protagonismo dos partidos na organização das regras do jogo político, na expansão da cidadania, na construção de identidades coletivas e nas escolhas que definiram o rumo seguido em cada país – ações que possibilitaram um longo período de estabilidade aos sistemas partidários nas democracias mais longevas. Nas novas democracias, a grande maioria dos partidos se lançou ao mercado eleitoral sem momentos fundacionais fortes e com precário lastro social. E, ao invés de fornecer aos eleitores motivos para consolidar vínculos, costumeiramente falham, geram resultados sofríveis ou simplesmente assumem práticas e posturas que os afastam da cidadania (Mainwaring & Zoco, 2007).

Isso não significa que o sistema partidário brasileiro estivesse, ou esteja, fadado ao fracasso. O período situado entre 1994 e 2014 é uma evidência nesse sentido. A interação entre os principais partidos contribuiu para que a democracia brasileira se fortalecesse e o país desenvolvesse políticas públicas coerentes em diversas áreas. A contribuição do sistema partidário foi conferir estabilidade à competição política, ainda que a maioria de seus partidos apresentasse precário vínculo com a cidadania.

O período que se seguiu às manifestações de 2013, culminando com a eleição presidencial de 2018, abriu um cenário de crise e incerteza. Sistemas partidários se definem pelo padrão de interação entre seus componentes. É nesse sentido que se pode dizer que o sistema partidário que girava em torno de PT, PSDB e MDB não existe mais. Apenas o PT manteve a condição de protagonista e resistiu à maré que, sob o pretexto de varrer a corrupção e refundar a política brasileira, deu asas à antipolítica e permitiu que a Presidência da República fosse capturada por uma liderança despreparada, reacionária e autoritária.

Nos próximos anos, supondo a permanência das reformas feitas em 2017, o sistema partidário apresentará menor grau de fragmentação. Mas não é possível dizer que tipo de sistema será esse, se alcançará um nível razoável de estabilidade, qual será o padrão de interação entre os principais protagonistas ou mesmo quais serão eles. A melhor possibilidade está em uma recomposição da dinâmica anterior, entre os blocos de centro-esquerda e centro-direita. Mas não é possível descartar a chance de que a extrema direita se mantenha como ator relevante e contamine o processo político com sua intolerância e intransigência. Nesse caso, a própria democracia estaria ameaçada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. "Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19". Rio de Janeiro, Ipea - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, Nota Técnica, n. 34, 2020.

CAMPOS, M. M. *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese de doutorado. Minas Gerais, UFMG, 2009.

CHEIBUB, J. A.; MOREIRA, T.; SIN, G.; TANABE, K. *Dynamic Party System Fragmentation*. 2020 (inédito).

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1999.

GOMES, A. L. H. T. *Rebeldes com causa? Investigando o multipartidarismo e a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados sob a Nova Lei Orgânica dos Partidos*. Tese de doutorado. Goiás, Universidade Federal de Goiás, 2016.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80.* São Paulo, Loyola, 1993.

MAINWARING, S.; ZOCO, E. "Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies". *Party Politics*, vol. 13, n. 2, 2007, pp. 155-78.

MAIR, P. "Party system change", in R. Katz; W. Crotty (eds.). *Handbook of party politics*. London, Sage Publications, 2006.

MELO, C. R. "Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010, pp. 13-41.

MELO, C. R. "Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil", in G. Perlin; M. L. Santos (orgs). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília, Câmara dos Deputados/Edições Câmara, 2019.

MELO, C. R. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2004.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. "Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil". *Dados*, vol. 55, n. 1. 2012, pp. 71-117.

NICOLAU, J. "Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 47, n. 1. Rio de Janeiro, 2004, pp. 85-129.

SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as Constituições*. Brasília, Ed. UNB, 1996.

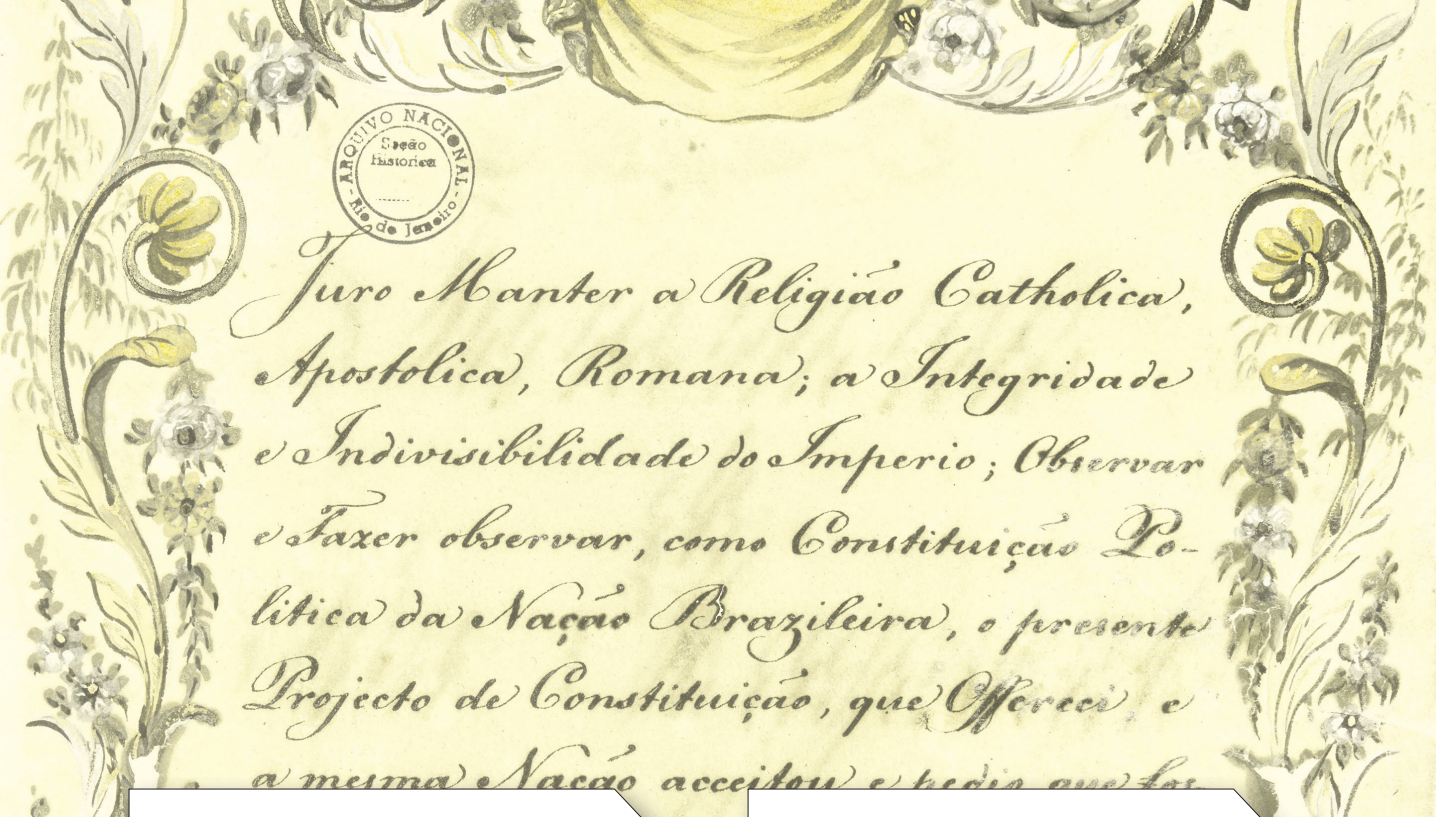
THELEN, K. "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*, n. 2, 1999, pp. 369-404.



Arte sobre foto de Domínio público/ Wikimedia Commons

Regimes e intervenção política dos militares no Brasil

Octavio Amorim Neto



resumo

As relações entre o poder político e as forças armadas são peça-chave para o funcionamento de quase todos os sistemas políticos. Ao longo de 200 anos de história, os militares desempenharam papel de relevo ou na criação ou no fim de todos os sete regimes políticos que o Brasil teve. Portanto, analisar o papel político das Forças Armadas brasileiras e suas consequências é tema crucial e complexo. Dialogando de forma seletiva com a vasta bibliografia sobre o assunto, este ensaio revisita a história nacional em busca dos aspectos mais marcantes das relações entre Forças Armadas e política e entre civis e militares. A conclusão a que se chega é enfaticamente pessimista: há uma relação negativa entre a relevância política dos militares e a qualidade da democracia no Brasil.

Palavras-chave: relações civis-militares; controle civil; coalizões civis-militares; facções militares; democracia.

abstract

The relations between political power and the armed forces are key to the functioning of almost every political system. Throughout 200 years of history, the military has played a major role in either the creation or the end of all seven political regimes that Brazil has had. Therefore, analyzing the political role of the Brazilian Armed Forces and its consequences is a crucial and complex issue. Dialoguing selectively with the vast literature on the subject, this essay revisits national history in search of the most outstanding aspects of the relations between the armed forces and politics and between civilians and the military. The conclusion is emphatically pessimistic: there is a negative relationship between the political relevance of the military and the quality of democracy in Brazil.

Keywords: *civil-military relations*; *civilian control*; *civil-military coalitions*; *military factions*; *democracy.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

As relações entre o poder político e as forças armadas são peça-chave para o funcionamento de quase todos os sistemas políticos. Ao longo de 200 anos de história, os militares desempenharam papel de relevo ou na criação ou no fim de todos os sete regimes políticos que o Brasil teve. Portanto, analisar o papel político das Forças Armadas brasileiras e suas consequências é tema crucial e complexo.

Dialogando de forma seletiva com a vasta bibliografia sobre o assunto, este ensaio revisita a história nacional em busca dos aspectos mais marcantes das relações entre Forças Armadas e política e entre civis e militares. Ao fim e ao cabo, a conclusão a que se chega é enfaticamente pessimista: há uma relação negativa entre a relevância política dos militares e a qualidade da democracia no Brasil. Destaca-se também que divisões políticas no seio das Forças Armadas são peça-chave para a compreensão da ação política da caserna.

AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES ENTRE 1822-1985

As décadas que medeiam entre a abdicação de d. Pedro I em 1831 e 1883, ano do início da Questão Militar, constituem período único em nossa história em termos de relações civis-militares e do controle dos militares pelos civis. Ainda que, como mostra Schulz (1994), a formação de uma contraelite militar tenha se iniciado na

O autor agradece os comentários e sugestões de Igor Acácio e Maria Celina D'Araújo e a assistência de pesquisa de Gabriel Bento Madeira.

OCTAVIO AMORIM NETO é professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape/FGV) e autor de, entre outros, *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira* (Elsevier).

década de 1850 – vindo acelerar-se a partir do fim da Guerra do Paraguai em 1870 –, os governos do período nunca tiveram que conviver com Forças Armadas dotadas de autonomia política. Nas palavras de Carvalho (1980, p. 45):

"O governo imperial foi profundamente civil e os políticos se orgulhavam em apontar as vantagens do sistema brasileiro sobre os governos militares das repúblicas vizinhas. A convicção da legitimidade do governo era tão forte que se tornou em obstáculo à percepção da seriedade da ameaça representada pela oposição militar ao final do Império. Após a Guerra do Paraguai começou a formar-se uma real contraelite militar, de características distintas da elite civil, tanto em termos sociais como ideológicos. Mas ela permaneceria marginal até o fim. Seu estudo tem interesse pelo que nos diz sobre as razões da cisão entre a burocracia civil e a militar e sobre a incapacidade das elites políticas e do sistema político por elas criado em absorver o tipo de demanda e de liderança que apontava nas fileiras militares".

Portanto, durante o Império brasileiro, as políticas doméstica, externa e de defesa foram amplamente determinadas pela liderança civil do país. Contribuiu de forma relevante para o caráter civil da monarquia a existência da Guarda Nacional, "[...] responsável pela segurança interna do Império, cabendo ao Exército – com o auxílio dela – a segurança externa" (Pinto, 2016, p. 33). Além disso, há que se destacar que o civilismo daquele período monárquico encontra plena expressão na Constituição de 1824, segundo a qual: "A força militar é essencialmente obediente, jamais se poderá reunir sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a força armada de Mar e Terra como bem lhe parece conveniente à segurança e defesa do Império" (ver Quadro 1 a seguir).

Com o fim da Guerra do Paraguai e a emergência da chamada "Questão Militar", o controle civil sobre os militares foi sendo erodido por conta da politização do Exército. Chega-se assim ao 15 de novembro de 1889, dia do golpe militar que estabeleceu a República. Ao golpe de 1889, seguem-se dois governos militares muito instáveis, o do marechal Deodoro da Fonseca (1889-1891) e o do marechal Floriano Peixoto (1891-1894), marcados, entre outras crises, pela Revolta da Armada. Sobrevém a Guerra de Canudos (1896-1897), em que sobressai o desempenho frustrante do Exército. Criam-se, pois, as condições para uma relativa e provisória retirada dos militares do centro da vida política, sobretudo a partir da presidência de Campos Sales (1898-1902).

No entanto, conflitos entre civis e militares marcaram indelevelmente a Primeira República. Basta verificar a frequência de intervenções militares, tal qual reportadas por Carvalho em trabalho clássico sobre o assunto (Carvalho, 2005, p. 15), e lembrar as revoltas tenentistas na década de 1920, culminando com a Revolução de 1930, a qual, apesar do nome, tem óbvios aspectos de um golpe militar. Por isso, no dizer de Carvalho (2005, pp. 13-61), as Forças Armadas constituíram "o poder desestabilizador" do período, contrariando a tese de Alfred Stepan (1971), discutida a seguir.

Com a adoção do presidencialismo e o intervencionismo dos militares, a República

QUADRO 1

Artigos sobre as Forças Armadas nas Constituições brasileiras

Constituição	Artigo(s)	Papel atribuído aos militares
1824	47 - A Força Militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir, sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima. 48 - Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar e Terra, como bem lhe parecer conveniente à segurança e defesa do Império.	Sem papel político e policial
1891	14 - As Forças de Terra e Mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A Força Armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos, e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.	Papel político e policial
1934	162 - As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a pátria e garantir os Poderes constitucionais, a ordem e a lei.	Papel político e policial
1937	161 - As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina e da fiel obediência à autoridade do presidente da República".	Sem papel político e policial
1946	176 - As Forças Armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. 177 - Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.	Papel político e policial
1967	92 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as Forças Armadas a defender a pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem. § 2º - Cabe ao presidente da República a direção da guerra e a escolha dos comandantes-chefes.	Papel político e policial
1988	142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do presidente da República, e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.	Papel político e policial

Fonte: Portal do Palácio do Planalto. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br. Acesso em 14/3/2021

acabou conferindo ao Brasil os contornos políticos típicos de um país latino-americano (Amorim Neto & Acácio, 2019, p. 126). Dado o caráter oligárquico do presidencialismo das três primeiras décadas do século XX, este sistema de governo só viria a adquirir o aspecto plebiscitário e populista que mais tarde o distinguiria com a emergência da liderança carismática de Getúlio Vargas na década de 1930 (Lamounier, 1994, pp. 181-90). Todavia, os papéis político e policial que viriam a ser extensamente desempenhados pelas Forças Armadas ao longo de todo o século já estavam claramente delineados no artigo 14 da Carta de 1891, como se pode ver no Quadro 1.

Convém, contudo, registrar que, durante a Primeira República, houve momentos edificantes em termos de controle civil não apenas sobre a vida política do país, mas também sobre a defesa nacional. É digno de nota o profundo envolvimento de líderes civis no Programa Naval de 1904, com destaque para o papel do Barão do Rio Branco, programa que, por um curto período, permitiu que o Brasil tivesse um dos maiores encouraçados do mundo (Alsina Junior, 2015, pp. 187-336). De forma trágica, o esforço de modernização da Marinha desaguou na Revolta dos Marinheiros em 1910. Destaque-se também o único ministro da Guerra (ou da Defesa, como se diz hoje em dia) civil que o Brasil teria entre 1889 e 1999, Pandiá Calógeras, chefe da pasta entre 1919-1922, o responsável por trazer a Missão Militar Francesa ao país em 1920.

Aspecto distintivo da atuação das Forças Armadas brasileiras não apenas ao longo da Primeira República, mas até a década de 1970, foram suas divisões políticas e facções. A primeira divisão de monta a ser destacada é entre o Exército e a Marinha. Dados a mais intensa associação desta com o regime monárquico e o caráter mais aristocrático do alto oficialato da Força Naval (Carvalho, 2005, p. 19), era inevitável que o Exército triunfante em 1889 percebesse a Armada com grande suspeição e vice-versa. Some-se a isso o fato de os dois primeiros presidentes da República – ambos marechais – terem claramente privilegiado os interesses corporativos da Força Terrestre em detrimento dos da Marinha (Pinto, 2016, p. 70). Nesse sentido, a Revolta da Armada (1893-1894) ocorre como um conflito praticamente inevitável. Mesmo após a pacificação da refrega entre as Forças, "[...] a Marinha passou a ser utilizada como contrapeso à guarnição do Exército no Rio de Janeiro" (Carvalho, 2005, p. 31). Marinha e Exército só viriam se reencontrar politicamente sob o Estado Novo (Silveira, 2001, p. 250).

Quanto às divisões internas ao Exército, ao final do Império já se verificava a clivagem entre os "científicos" e os "tarimbeiros", sendo os primeiros "oficiais-doutores, adeptos da ideia do soldado-cidadão, participante da política" e os segundos, "os mais ligados à tropa, que se preocupavam com as questões especificamente militares" (Pinto, 2016, p. 56).

Sob a República implantada pelos militares, estes se viram compelidos a elaborar justificações ideológicas para seu intervencionismo. Carvalho (2005, pp. 38-43) identifica as três principais: o soldado-cidadão (ou a intervenção reformista); o soldado profissional (ou a não intervenção); e o soldado-corporação (ou a intervenção moderadora). A intervenção

reformista via os militares como instrumento essencial para o progresso nacional ao preço do enfraquecimento da organização castrense, uma vez que esta seria profundamente politizada. A não intervenção ansiava pela profissionalização militar, advogando um exército dedicado à defesa nacional. A intervenção moderadora, tal qual a reformista, aceitava a participação política dos militares, mas com objetivos menos ambiciosos, enfatizando o papel moderador e estabilizador da caserna na vida do país. Segundo Carvalho (2005, p. 42): "A ideologia do poder moderador das Forças Armadas tem aí sua primeira formulação sistemática".

Com tais divisões internas, era simplesmente impossível que o Exército brasileiro fosse uma força profissional, coesa e eficaz, sendo, portanto, incapaz de dar conta de uma das suas funções primordiais – a de deter, em última instância, o monopólio dos meios de violência física legítima dentro do território nacional. Basta lembrar que, em 1920, a polícia de São Paulo tinha, dentro do Estado, um contingente duas vezes maior do que o do Exército brasileiro (Carvalho, 2005, p. 58).

Com o benefício da sabedoria posterior aos fatos, não admira que a turbulenta década de 1920, sacudida não apenas por levantes políticos encabeçados por militares de baixas patentes e pela média oficialidade, mas também pelo bombardeio das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo e por um mandato presidencial quase que inteiramente exercido sob estado de sítio (o de Artur Bernardes em 1922-1926), tenha terminado com um evento das dimensões da Revolução de 30[1]. Novamente, o Exército assumiria um papel decisivo na queda de um regime e na implantação de outro. Todavia, apesar de a maioria no seio da Força Terrestre estar ao lado dos vitoriosos, o engajamento dos militares no evento resultaria em grande indisciplina, conspirações de generais, rebeliões de praças, manifestações de oficiais subalternos e conflitos ideológicos (Carvalho, 2005, pp. 64-75). Getúlio Vargas, líder do movimento vitorioso, estimulou a participação política dos militares, vindo a transformá-los em um dos principais esteios do seu regime, sobretudo a partir de 1937. Em troca, Vargas daria enfático apoio aos projetos de modernização das Forças Armadas.

Mas o que fazer para encerrar a fragmentação da caserna? O general Pedro Aurelio de Góes Monteiro daria a resposta ao propor uma nova, convincente e coerente formulação para o papel das Forças Armadas na vida nacional (Coelho, 1976). De acordo com Góes Monteiro, a "política no Exército" deveria ser substituída pela "política do Exército", a qual advogava dirigismo econômico (visando à criação de uma indústria militar nacional) e lei e ordem no plano político, com um forte componente anticomunista, mormente a partir de 1935. A doutrina do general Góes Monteiro acabou gerando coesão no seio do Exército contra as ameaças de desobediência, fragmentação e partidarização. A partir de sua posição indispensável na ordem política varguista e do seu fortalecimento como organização, os militares acabaram se tornando peça-chave na coa-

1 Doria (2016) narra, em cores vivas, as tensões e conflitos político-militares da década de 1920, protagonizados, em sua maioria, por tenentes.

lização que daria impulso sem precedente à modernização conservadora do Brasil.

Cabe notar também que a instabilidade do sistema internacional na década de 1930 e a iminência de uma nova conflagração mundial tiveram grande impacto político no Brasil, mormente no meio militar. A passagem de McCann (2018, p. 61) a seguir resume as principais tendências nacionais e internacionais que contribuíram para o golpe de Estado de 1937:

"Vargas se comprometeu a armar e equipar os militares e construir uma siderúrgica nacional em troca de apoio militar para prolongar sua presidência com poderes ditatoriais que eliminariam a política. A execução desse arranjo ocorreu de maneira hesitante e indireta, em que Getúlio costumava manobrar. Ele emitiu sinais desencontrados, até mesmo contraditórios. Mas, em vez de ser desonesto, sua falta de clareza provavelmente refletiu sua indecisão e cautela. Ele havia estabelecido um acordo, ou compromisso, com os generais Dutra e Góes Monteiro para implantar uma ditadura que armaria o Brasil. Em seu diário, Vargas comentou, em 15 de junho de 1936, que a única maneira de efetuar as compras de armas necessárias seria 'uma grande redução no pagamento da dívida externa', o que não poderia ser feito sob 'o regime político que estamos seguindo'. Assim, a política de defesa produziu a ditadura chamada Estado Novo".

É interessante notar que a Carta de 1937, ao contrário das duas primeiras Constituições republicanas, não atribui às Forças Armadas nem papel político nem policial (ver Quadro 1). Porém, dada a natureza ditatorial do Estado Novo e a indispensabilidade política dos militares para o regime, a constitucionalização de tais papéis era simplesmente desnecessária.

De qualquer modo, em 1942, o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial ao lado dos aliados. Como é bem sabido, lutar ombro a ombro com os Estados Unidos, "o arsenal da democracia", contra o fascismo europeu gerou uma contradição insolúvel para o regime autocrático instaurado em 1937. Vargas não demorou a perceber para onde soprariam os novos ventos políticos após o encerramento do conflito global. Não à toa, começou a acenar para as massas populares com a imagem de "pai dos pobres". A guinada à esquerda por parte de Vargas, por sua vez, reacendeu a chama do anticomunismo no seio das lideranças militares, assustadas com a campanha Queremista. Segundo Carvalho (2005, p. 111): "Essa guinada [...] foi a causa imediata do divórcio entre Vargas e as Forças Armadas". Daí marchou-se para o golpe militar que apeou Vargas do Palácio do Catete em outubro de 1945. Ainda em 1945, realizou-se a primeira eleição presidencial efetivamente competitiva da história republicana, pleito que resultaria na vitória do marechal Eurico Dutra, ministro da Guerra de Vargas em 1936-1945, em disputa com outro militar, o brigadeiro Eduardo Gomes. Mais uma vez, os militares se afirmaram como atores fundamentais na queda de um regime político e na formação do que o sucederia.

O novo regime iniciado em 1946 foi um importante experimento democrático, pois, também pela primeira vez na história republicana, a vida política do país passou a ser conduzida por partidos polí-

ticos de caráter nacional (em oposição aos partidos de caráter estadual da Primeira República e à ausência de partidos políticos relevantes em 1933-1937), com destaque para o PSD, a UDN e o PTB. Foi também a primeira experiência nacional com o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), sob o qual havia um Poder Legislativo forte, um Poder Executivo com modesto controle sobre a agenda do Congresso e partidos pouco disciplinados na arena legislativa (Figueiredo & Limongi, 2007; Santos, 2003).

Apesar do progresso político propiciado pelo regime de 1946, os militares continuaram a desempenhar um papel central, papel estipulado pela própria Carta Magna no artigo 177, segundo o qual as Forças Armadas destinam-se a "defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem" (ver Quadro 1). É também evidência do referido papel a sucessão de crises políticas geradas por militares, especialmente a partir de 1954, por meio de revoltas, pronunciamentos, manifestos, cartas abertas, tentativas de golpe, contragolpes e vetos explícitos a líderes políticos, até finalmente desaguarem no golpe de Estado de 31 de março de 1964.

Tal era a importância dos militares para a estabilidade dos governos que cada presidente, ao assumir a suprema magistratura, preocupava-se quase tanto com seu "dispositivo militar" quanto com sua base parlamentar. Não seria exagero afirmar que, entre 1946 e 1964, o Brasil experimentou, na verdade, um presidencialismo de coalizão civil-militar.

Contribuiu também para a expansão do papel político dos militares o pesado ambiente internacional da Guerra Fria, com a diplomacia norte-americana apoiando explicitamente o emprego das Forças Armadas do Terceiro Mundo para conter os movimentos de esquerda, emprego que passou a ter como base ideológica a doutrina de segurança nacional, cujo foco era a luta contra o inimigo interno.

Como era de se esperar, a ampla politização dos militares acabou cindindo-os. Assim, na década de 1950, emergiu uma nova divisão no seio da corporação castrense, cujos polos foram ocupados, de um lado, por oficiais nacionalistas, defensores do desenvolvimento baseado no capital nacional e na intervenção do Estado na economia, do outro, por oficiais antinacionalistas, que viam com bons olhos o investimento estrangeiro (Carvalho, 2005, pp. 102-17; Martins Filho, 2003). A batalha política em torno da criação da Petrobras em 1953 foi a epítome desse conflito. Todavia, com a intensificação da Guerra Fria a partir do final da década de 1950, nacionalistas e antinacionalistas passaram a convergir por conta do temor comum que nutriam da ameaça comunista. Março de 1964 foi o ponto de encontro das duas facções.

O golpe de 1964 não foi, por assim dizer, um golpe militar puro. De fato, foi produto de uma coalizão civil-militar que foi sendo gestada no bojo da crise iniciada com a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, o veto dos militares à posse do então vice-presidente João Goulart, o estabelecimento do parlamentarismo em setembro do mesmo ano como solução para o veto, o esforço de João Goulart para desacreditar o parlamentarismo e restabelecer o presidencialismo (logrado em janeiro de 1963 por meio de um referendo

popular), as lutas políticas em 1963 em torno das reformas de base, até chegar-se à tragédia dos idos de março de 1964.

O novo regime político instaurado naquele ano é um ponto de inflexão na história brasileira, uma vez que os militares se tornaram a força política hegemônica no país, o que significou a ruptura com o padrão que se estabelecera desde 1889. Na leitura, hoje clássica, de Stepan (1971), o Exército havia sido, ao longo dos quatro primeiros regimes republicanos (a Primeira República, o atribulado período pós-revolução em 1930-1937 a ditadura do Estado Novo em 1930-1937 e o regime democrático iniciado em 1946), um poder moderador que intervinha na política doméstica com o fito de manter a estabilidade[2]. Sob tal modelo de relações civis-militares, a remoção de um presidente *manu militari* era palatável, aos olhos tanto de amplos setores civis quanto de grande parte das elites castrenses, desde que a intervenção tivesse um caráter apenas "saneador", isto é, contanto que o poder político fosse rapidamente restituído aos civis. 1964 lança ao mar tal padrão.

O regime de 1964-1985 se destaca também por sua longevidade. Trata-se do regime militar mais longevo da história latino-americana – excetua-se o regime do general Alfredo Stroessner no Paraguai entre 1954 e 1989; na verdade, um regime híbrido, não eminentemente militar como o brasileiro – e um dos mais duradouros entre todos os tipos de regimes autoritários do mundo desde 1946 (Amorim Neto & Acácio, 2019, p. 123). Por que durou tanto a ordem política imposta em 1964?

Aquela é uma questão relevante *per se*, mas também porque remete a um aspecto-chave da história das intervenções políticas dos militares e já destacado acima – as divisões políticas no seio das Forças Armadas. Após o golpe de 1964, uma nova clivagem cindiu os militares entre os que desejavam lutar contra os movimentos radicais de esquerda e ficar no poder por um longo tempo – a chamada "linha dura" – e os que tencionavam restituir o poder aos civis assim que a política fosse "saneada" – os chamados liberais ou moderados.

Segundo Amorim Neto e Acácio (2019), o estabelecimento de limites de mandatos para os generais-presidentes ajudou a sanar, em boa medida, os problemas de ação coletiva enfrentados pelas Forças Armadas após haverem empalmado o poder em março de 1964. Esse resultado positivo – do ponto de vista do regime – foi possível porque os limites de mandatos geraram, ao longo do tempo, tanto uma partilha quanto um equilíbrio de poder entre as duas facções rivais dentro do Exército. De acordo com aqueles autores, três fatores contribuíram para a adoção e cumprimento dos limites de mandato sob o regime de 1964-1985: (1) a decisão tomada pelas Forças Armadas em 1964 de romper com o padrão de intervenções "saneadoras" e permanecer no poder indefinidamente; (2) a tradição legalista das Forças Armadas, a qual as estimulou a manter uma fachada de constitucionalismo; e (3) as já mencionadas clivagens ideológicas e políticas dentro da corporação castrense. Dos três fatores, Amorim Neto e Acácio (2019, p. 138) consideram o último o mais relevante.

2 Como já visto acima, Carvalho (2005) discorda da tese de Stepan.

A TRANSIÇÃO E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES SOB O REGIME DEMOCRÁTICO DE 1985-2022

D'Araújo (2010, pp. 107-23) mostra, de maneira precisa e concisa, como ocorreu a transição para a democracia nos dois últimos governos militares (general Ernesto Geisel em 1974-1979 e general João Figueiredo em 1979-1985) e por que, sob o novo regime democrático iniciado em 1985, as Forças Armadas aceitaram ficar longe da política por aproximadamente três décadas. Segundo a autora, o objetivo central dos dois últimos generais-presidentes era não permitir qualquer cisão nas Forças Armadas, de modo a preservar a integridade organizacional destas. Ou seja, mais uma vez, o tema da divisão política no seio da caserna aparece como aspecto vital para a compreensão da ação política dos militares brasileiros. Com efeito, estes queriam evitar o que ocorrera na Argentina, país em que as forças armadas foram duramente cobradas por torturas e desmandos cometidos sob o período autoritário de 1976-1982. Porém, o regime militar brasileiro foi mais brando do que os outros do Cone Sul. Assim, foi possível ao Brasil fazer uma abertura ou descompressão política "lenta, gradual e segura". Nesse sentido – isto é, da perspectiva do alto comando das Forças –, a longa transição foi bem-sucedida, uma vez que o Brasil foi o único país do Cone Sul a não processar nenhum militar (D'Araújo, 2010, pp. 107-8).

Uma vez encerrado o regime militar com a posse de um presidente civil, em 15 de março de 1985 (José Sarney – 1985-1990), passa a haver menor presença militar na política, sobretudo a partir de 1995 (Amorim Neto, 2015, p. 319). Além disso, as Forças Armadas aceitaram um novo padrão de relações civis-militares, pelo qual se absteriam de comentar ou interferir em qualquer crise política (D'Araújo, 2010, p. 109). Todavia, a contrapartida do "mutismo" ou passividade política por parte da caserna foi a ferrenha defesa dos seus direitos corporativos, garantidos durante as negociações que levaram ao fim do regime militar (D'Araújo, 2010, p. 109).

O que explica a ausência das Forças Armadas da política a partir da década de 1990, perguntava-se D'Araújo em 2010? (*Nota bene*: essa ausência viria a se encerrar poucos anos depois, como se verá a seguir.)

Em primeiro lugar, mudanças na carreira militar. A partir de 1964, passou a haver mais renovação e circulação de oficiais, evitando-se caudilhos internos e a ocupação de cargos políticos por militares. Além disso, o Ato Institucional N. 7, de 1969, determinou que os militares passavam a ser controlados pelo presidente. Assim, os presidentes, coadjuvados pelos ministros militares, puderam afastar oficiais superiores. Em suma, essas mudanças ensejaram uma mentalidade menos intervencionista e mais profissional no seio da caserna (D'Araújo, 2010, pp. 109-11).

Em segundo lugar, D'Araújo assinala o pacto de silêncio sobre os crimes cometidos durante o regime militar. Com a derrota da guerrilha e da oposição radical no começo da década de 1970, inicia-se a descompressão política. Concebida pelos generais Ernesto Geisel e Golbery do Couto e Silva, tinha como objetivo

isolar os militares radicais e, ao mesmo tempo, impedir a oposição civil de ditar o ritmo da abertura política. Ou seja, tratava-se de uma "transição pelo alto" (D'Araújo, 2010, p. 112). Assim, Geisel acabou entrando em choque diversas vezes com "poderes paralelos" dominados pela linha dura. Já a negociação com a classe política se deu através da Missão Portela, que dialogava com governadores. Os frutos da abertura foram então sendo colhidos gradativamente. Em 1978, dá-se o fim das cassações e banimentos, revogando-se o Ato Institucional N. 5. Em 1979, estabelece-se a anistia "ampla, geral e irrestrita" e aprova-se a reforma política que permitiria a emergência do multipartidarismo (D'Araújo, 2010, pp. 112-5). Já sob o regime iniciado em 1985, as Forças Armadas passaram a cobrar demonstrações dos políticos de que o passado seria intocável e que seu papel nas funções de segurança pública não seria alterado. Ou seja, os militares, apesar de sua retirada do centro da arena política, continuaram a reter importantes prerrogativas, a começar pelo artigo 142 da Carta de 1988, o qual determina que as Forças Armadas se destinam à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de quaisquer destes, da lei e da ordem (ver Quadro 1)[3]. Apesar disso, a pauta democrática permaneceu, assim como o compromisso de fazer retornar o poder aos civis (D'Araújo, 2010, p. 116).

Por último, D'Araújo destaca a criação do Ministério da Defesa (doravante, MD) em 1999, a qual resultou na extinção dos antigos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Não foi um processo tranquilo, uma vez que os militares ofereceram diversos argumentos contra o MD. Estes sustentavam que (i) as Forças funcionavam bem ao abrigo dos seus três ministérios; (ii) não havia risco nacional ou internacional que justificasse a medida; (iii) os militares perderiam prestígio; (iv) o controle democrático já estava sendo exercido; (v) haveria redução de orçamento e eficiência; e (vi) seria uma imposição norte-americana (D'Araújo, 2010, p. 119)[4]. Já os argumentos a favor do MD apontavam para os seguintes aspectos: a excepcionalidade brasileira não fazia sentido (o Brasil era um dos raros países do mundo a não ter um MD); a existência de três ministros com autoridade sobre a defesa dificultava negociações no exterior; e havia a necessidade de o país ter uma política de defesa centralizada e moderna (D'Araújo, 2010, p. 120). Fernando Henrique Cardoso criou, então, o Grupo de Trabalho Institucional (GTI), do qual faziam parte setores não militares. O GTI sugeriu a criação do MD e a extinção dos ministérios militares, com controle civil total (D'Araújo, 2010, p. 121). Finalmente, em janeiro de 1999, instituiu-se o Ministério Extraordinário de Defesa, o qual conviveu durante seis meses com os antigos ministérios militares. Em junho de 1999, uma lei cria oficialmente o MD, extinguindo os antigos ministérios militares.

3 A manutenção das prerrogativas das Forças Armadas em várias áreas após a redemocratização, sobretudo no que diz respeito à segurança pública, é enfaticamente destacada por Zaverucha (2000, 2005).

4 Ver também Alsina (2006, pp. 101-48) e Oliveira (2005).

À guisa de conclusão, D'Araújo (2010, p. 123) afirma: "Os novos arranjos não significam aceitação *in totum* das novas regras por parte dos chefes militares. Em várias ocasiões as corporações se rebelaram de forma discreta, visando à manutenção de nichos próprios de poder. A resistência ao controle civil fica clara na própria estrutura do Ministério da Defesa, que até 2009 era composta principalmente por militares"[5]. Ao ressaltar os aspectos negativos das relações civis-militares no Brasil, a conclusão de D'Araújo, escrita ao fim da primeira década do século XXI, se revelaria presciente das tendências que se manifestariam ao final da década seguinte, tendências que se fortaleceram amplamente com a ascensão do ex-capitão Jair Bolsonaro à Presidência da República.

Por uma série de razões que não cabe discutir neste ensaio, a partir de 2018, todos os ganhos obtidos desde a década de 1990 – em termos do controle dos militares pelos civis e da retirada dos militares do centro da arena política – começaram a rapidamente erodir-se[6]. A sucessão de eventos que levou a tal erosão inclui, entre outros, (1) a nomeação, em fevereiro de 2018, do primeiro general para chefiar o MD desde a criação da pasta em 1999; (2) o tuíte do então comandante do Exército, o general Eduardo Villas Bôas, emitido em abril de 2018, pressionando o Supremo Tribunal Federal às vésperas do julgamento do *habeas corpus* impetrado pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva; (3) a promessa feita, durante a campanha presidencial de 2018, pelo então candidato Jair Bolsonaro de que os militares o ajudariam a governar e que nomearia um oficial para encabeçar o MD; (4) a nomeação pelo presidente Bolsonaro de dezenas de militares da ativa e da reserva para ocupar cargos ministeriais e de milhares de oficiais para cargos de confiança na burocracia federal de caráter eminentemente civil; (5) o cumprimento da promessa feita por Bolsonaro de que nomearia um oficial para ser ministro da Defesa e a radical redução do número de civis trabalhando no MD desde 2019 (Amorim Neto & Acácio, 2021); (6) como presidente, Jair Bolsonaro passou a tratar as Forças Armadas como esteio político fundamental do governo (Couto, 2021; Martins Filho, 2021; Passos, 2021) e a ter um "dispositivo militar" como existia outrora; (7) durante a pandemia, Bolsonaro nomeou um general da ativa, Eduardo Pazuello, para chefiar o Ministério da Saúde; e (8) nos três primeiros anos do mandato iniciado em 2019, e sobretudo a partir de 2020, Jair Bolsonaro ameaçou usar as Forças Armadas para pressionar o Congresso e o Supremo Tribunal Federal, sendo o ápice das ameaças o dia 10/8/2021, quando houve, por ordem do presidente da República, um desfile de blindados da Marinha em Brasília justamente na data em que a Câmara dos Deputados votaria e rejeitaria a principal proposta política do bolsonarismo, o restabelecimento do voto impresso.

5 Posteriormente, a resistência ao controle civil se manifestaria, de forma contundente, na reação dos militares ao Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, publicado em dezembro de 2014.

6 Esforços preliminares para identificar essas razões encontram-se em Akkoyunlu e Lima (2022); Amorim Neto e Acácio (2021); Harig (2021); Hunter e Vega (2022); Martins Filho (2021); Passos (2021).

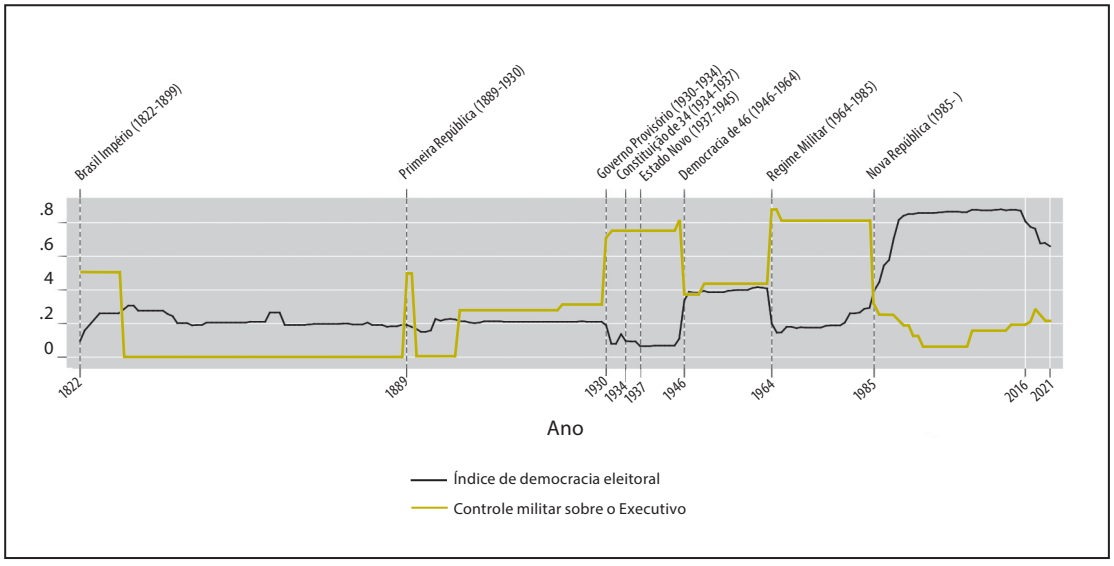
Está claro que, mais uma vez, a politização dos militares e a militarização da política não favorecem o regime democrático. O Gráfico 1, a seguir, permite visualizar a associação negativa entre o controle militar sobre o Executivo e a qualidade da democracia no Brasil ao longo de dois séculos. A convergência entre as duas curvas na segunda década do século XXI é um triste retrocesso, o qual ocorre justamente após a linha que representa a qualidade da democracia ter chegado ao seu ponto máximo em toda nossa história.

CONCLUSÃO

Segundo Brigagão e Proença Jr. (2007), o debate acadêmico sobre militares e política se dá à sombra do receio de que a história brasileira, sobretudo a republicana, não seja mais do que um processo de negociação entre segmen-

GRÁFICO 1

Grau de democracia eleitoral e controle militar sobre o Executivo no Brasil (1822-2021)



Fontes: para o Índice de Democracia Liberal, ver Coppedge et al. (2022); para o controle militar sobre o Executivo, ver Teorell e Lindberg (2019)

Nota: O Índice de Democracia Eleitoral responde à seguinte pergunta: "Até que ponto o ideal de democracia eleitoral em seu sentido mais amplo é alcançado?". A medida relativa ao "Controle militar sobre o Executivo" mensura até que ponto a base de poder do chefe do Executivo é determinada pelos militares. O conceito de democracia eleitoral operacionalizado aqui "procura incorporar o valor central de tornar os governantes responsivos aos cidadãos, alcançado por meio da competição eleitoral pela aprovação do eleitorado em circunstâncias em que o sufrágio é extenso; as organizações políticas e da sociedade civil podem operar livremente; as eleições sejam limpas e não marcadas por fraudes ou irregularidades sistemáticas; e as eleições afetam a composição do chefe do Executivo do país. Entre as eleições, há liberdade de expressão e uma mídia independente capaz de apresentar visões alternativas sobre assuntos de relevância política" (Coppedge et al., 2021, p. 43). O controle militar sobre o Executivo é a operacionalização do conceito que busca identificar se a "nomeação ou demissão do Executivo se baseia na ameaça ou no uso efetivo da força" (Teorell & Lindberg, 2019, p. 68) por parte das Forças Armadas. Isto é, os militares, como instituição, devem, em primeiro lugar, "estar diretamente envolvidos na organização de um golpe" ou, em segundo lugar, "em algum grau controlar ativamente a nomeação ou demissão do Executivo". Os dois índices têm escalas intervalares, variando de 0 a 1.

tos da sociedade civil e as instituições armadas. Todavia, houve ampla variação na influência política e no poder político das Forças Armadas entre 1822 e 2022. Afinal de contas, tivemos o "civilismo" que caracterizou três quartos do período imperial, a implantação da República por um golpe militar seguida por cinco anos de presidentes militares, o tenentismo na década de 1920, o papel decisivo dos militares na queda da Primeira República e como pilar político do Estado Novo (1937-1945), o golpe militar que apeou Getúlio Vargas do poder em 1945, as várias quarteladas, pronunciamentos e tentativas de golpe a partir de 1946 e o golpe de março de 1964. No rastro da transição democrática iniciada em meados da década de 1970, a balança de poder político entre civis e militares passou a pender favoravelmente para os primeiros. Em 1985, o Brasil transita para a democracia, implicando uma perda substancial de poder e influência por parte da caserna. Em 1999, cria-se o Ministério da Defesa, a ser liderado por um civil, dissolvendo-se os antigos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Ao longo dos primeiros 15 anos do século XXI, o poder e a influência das Forças Armadas continuam a cair até a remoção de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência em maio de 2016, seguidas pela eleição de Jair Bolsonaro, capitão reformado do Exército, em 2018. A partir de 2019, os militares regressam em peso ao centro da arena política, voltando a ter amplo poder e influência.

Ao visitar rapidamente 200 anos da história brasileira, este ensaio procurou assinalar não apenas a marcante presença dos militares na política doméstica, sobretudo após a implantação da República, e seu impacto negativo sobre o teor democrático dos nossos vários regimes políticos, mas também como as divisões políticas internas aos quartéis são peças-chave para a compreensão dos móveis da ação política das Forças Armadas.

Ao se politizarem, os militares acabaram se cindindo. Diante dos riscos que cisões políticas constituíam para a integridade da instituição militar, o alto comando das Forças Armadas, em alguns momentos, optou por apoiar a suspensão da competição política no seio da sociedade para fechar as feridas abertas dentro dos quartéis.

No Brasil, a politização dos militares sempre teve apoio de importantes setores civis. Nesse sentido, não existe golpe militar puro. Todo golpe é produto de uma coalizão civil-militar. Outrossim, excetuado o regime de 1964-1985, os períodos caracterizados por considerável presença de militares em postos governamentais não atinentes à defesa nacional foram também gestados por coalizões civis-militares, como é o caso do governo Bolsonaro. Simetricamente, em nossa história, todo processo de restabelecimento do controle civil sobre os militares e de relativa retirada dos militares da política dependeu também do respaldo político dado por importantes setores das três forças. O futuro não será diferente.

De maneira complementar, além de estimularem a politização dos militares quando isso lhes parece útil, setores amplamente majoritários das elites civis também delegam a defesa nacional para as Forças Armadas ou negligenciam completamente o assunto.

Ademais, as elites políticas estão sempre dispostas a recorrer ao Exército para resolver problemas de segurança pública. Trata-se de uma combinação de fatores que favorece o ativismo político de uma corporação castrense historicamente propensa a tanto. Enquanto tais fatores não forem substancialmente enfraquecidos, o controle dos militares pelos civis e, consequentemente, a solidez da democracia estarão sempre sob risco.

Por último, o único aspecto positivo do atual retorno das Forças Armadas ao centro da arena política tem sido a ausência aparente de sérias clivagens políticas no meio militar. A coesão que hoje se verifica na Marinha, no Exército e na Aeronáutica significa que, caso e quando os militares optarem por voltar à caserna, este movimento poderá ser feito de maneira ordeira e eficaz.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, pp. 5-38.

AKKOYUNLU, K.; LIMA, J. A. "Brazil's stealth military intervention". *Journal of Politics in Latin America*, v. 14, n. 1, 2022, pp. 31-54.

ALSINA JUNIOR, J. P. S. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2006.

ALSINA JUNIOR, J. P. S. *Rio Branco, grande estratégia e o poder naval*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2015.

AMORIM NETO, O. "Democracia e relações civis-militares no Brasil", in A. O. Cintra; L. Avelar (eds.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2015, pp. 315-30.

AMORIM NETO, O.; ACÁCIO, I. "Presidential term limits as a credible-commitment mechanism: the case of Brazil's Military Regime", in A. Baturo; R. Elgie (eds.). *The politics of presidential term limits*. Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 123-40.

AMORIM NETO, O.; ACÁCIO, I. "One step forward, one step back: the impact of the Defense Ministry on Defense Policymaking in Brazil (1999-2020)". Comunicação escrita apresentada ao Congresso Virtual da Latin American Studies Association, 2021.

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. "Os militares e a política", in L. Avelar; A. O. Cintra (eds.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2007, pp. 375-86.

CARVALHO, J. M. DE. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1980.

CARVALHO, J. M. DE. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 2005.

COELHO, E. C. *Em busca de identidade - o Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Record, 1976.

COPPEDGE, M. et al. "V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v11.1". *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, s.l, s.n.

COUTO, C. "Do governo-movimento ao pacto militar-fisiológico", in L. Avritzer; F. KERCHE; M. MARONA (eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte, Autêntica, 2021, pp. 35-49.

D'ARAÚJO, M. C. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

DORIA, P. *Tenentes: a guerra civil brasileira*. Rio de Janeiro, Record, 2016.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira", in C. R. Melo; M. A. Saez (eds.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século XXI*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007, pp. 147-98.

HARIG, C. "Militarization by popular demand? Explaining the politics of internal military roles in Brazil". *Bulletin of Latin American Research*, v. n/a, n. n/a, 2021.

HUNTER, W.; VEGA, D. "Populism and the military: symbiosis and tension in Bolsonaro's Brazil". *Democratization*, v. 29, n. 2, 2022, pp. 337-59.

LAMOUNIER, B. "Brazil: toward parliamentarism?", in J. J. Linz; A. Valenzuela (eds.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 179-219.

MARTINS FILHO, J. R. "Forças Armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe", in J. Ferreira; L. de A. N. Delagado (eds.). *O Brasil republicano,* vol. 3: *O Tempo da Experiência Democrática*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003, pp. 97-126.

MARTINS FILHO, J. R. "Maquiavel, Bolsonaro e os soldados", in J. R. Martins Filho (ed.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo, Alameda, 2021, pp. 71-87.

McCANN, F. D. *Brazil and the United States during World War II and its aftermath: negotiating alliance and balancing giants*. Cham, Palgrave Macmillan, 2018.

OLIVEIRA, E. R. DE. *Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. São Paulo, Manole, 2005.

PASSOS, A. M. "Militares e política no governo de Jair Bolsonaro", in L. Avritzer; F. Kerche; M. Marona (eds.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte, Autêntica, 2021, pp. 217-25.

PINTO, S. M. *Exército e política no Brasil: origem e transformação das intervenções militares (1831-1937)*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2016.

SANTOS, F. G. M. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003, v. 16.

SCHULZ, J. *O Exército na política: origens da intervenção militar, 1850-1894*. São Paulo, Edusp, 1994.

SILVEIRA, C. C. "A Marinha e a política do Exército". *Estudos de História*, v. 8, n. 1, 2001, pp. 241-52.

STEPAN, A. *The military in politics: changing patterns in Brazil*. Princeton, Princeton University Press, 1971.

TEORELL, J.; LINDBERG, S. I. "Beyond democracy-dictatorship measures: a new framework capturing executive bases of power, 1789-2016". *Perspectives on Politics*, v. 17, n. 1, 2019, pp. 66-84.

ZAVERUCHA, J. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro, Record, 2000.

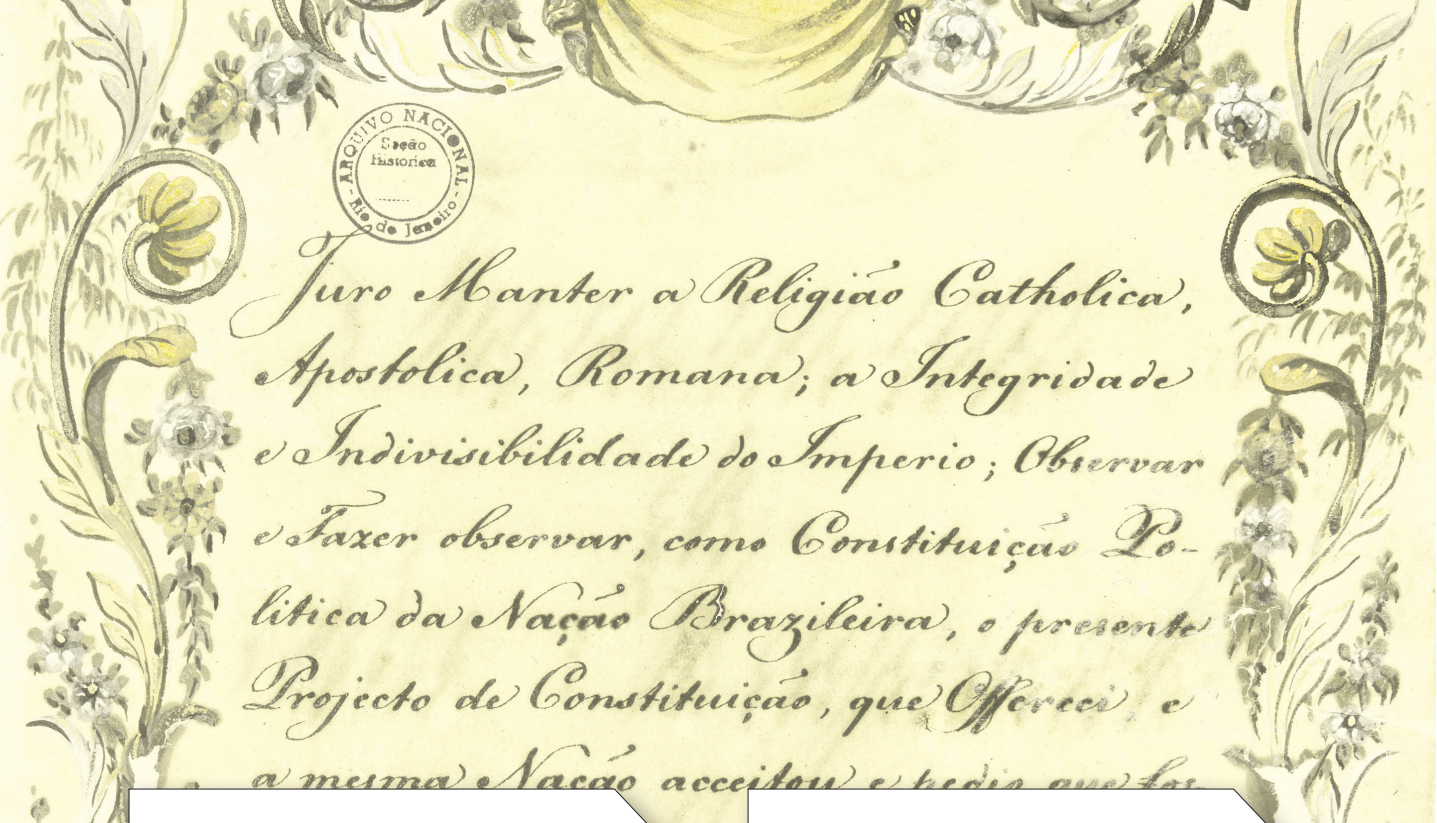
ZAVERUCHA, J. *FHC, Forças Armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Rio de Janeiro, Record, 2005.



Judiciário: a institucionalização como poder

Maria Tereza Aina Sadek

Arte sobre foto de Ostill/123RF



resumo

O artigo tem por objetivo apresentar o processo de construção da identidade do Judiciário, tendo por base o modelo constitucional presidencialista de tripartição de poderes. Ao longo do tempo, o Judiciário e seus integrantes fizeram-se presentes na arena pública e na vida social, constituindo-se como protagonistas de primeira grandeza.

A discussão parte do suposto de que o desenho constitucional forja características que respondem pela identidade da instituição. Esses atributos, contudo, configuram virtualidades que podem ser impulsionadas ou debilitadas por traços de seus ocupantes, bem como pelas relações com atores externos.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Constituição; protagonismo judicial; relação com os demais poderes.

abstract

The article aims to present the process of construction of the Judiciary's identity, based on the presidential constitutional model of tripartition of branches. Over time, the Judiciary and its members have made their presence felt in the public arena and in social life, establishing themselves as major players. The discussion starts from the assumption that the constitutional design forges characteristics that account for the identity of the institution. These attributes, however, configure virtualities that can be boosted or weakened by traits of their occupants as well as by relationships with external actors.

Keywords: *Judiciary; Constitution; judicial protagonism; relationship with the other branches of government.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

Como o Judiciário construiu sua identidade ao longo dos últimos 200 anos, transformando-se em ator político e poder de Estado? Em outras palavras, como a instituição e seus integrantes fizeram-se presentes na arena pública e na vida social a ponto de serem considerados protagonistas relevantes? Essas questões estruturam este texto.

A discussão parte do suposto de que o desenho constitucional forja características que respondem pela identidade da instituição. Esses atributos, contudo, configuram virtualidades que podem ser impulsionadas ou debilitadas por traços de seus ocupantes, bem como pelas relações com atores externos.

Diferentes roteiros poderiam ser escolhidos para examinar o processo de institucionalização do Judiciário. O percurso doutrinário, embora relevante, não será o preponderante. Serão combinadas quatro abordagens: um breve relato histórico, acentuando a origem e a estruturação do protagonismo judicial; alterações constitucionais; a relação com os demais atores; a seleção de atuações de impacto.

PROTAGONISMO JUDICIAL

A expansão do Judiciário e sua caracterização como um ator político não são um fenômeno brasileiro. Todas as democracias têm assistido a um constante e crescente protagonismo do Judiciário, independentemente do sistema de governo, ainda que mais longevo e em maior grau em democracias presidencialistas.

A origem do fenômeno pode ser datada em 1803, quando a Suprema Corte norte-americana, no julgamento do caso *Marbury vs. Madison,* asseverou a prevalência

MARIA TEREZA AINA SADEK é professora do Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP e autora de, entre outros, *A justiça eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil* (Konrad-Adenauer-Stiftung).

da Constituição e, consequentemente, que suas decisões poderiam invalidar leis e atos legitimamente votados, aprovados e implementados pelo Executivo ou pelo Legislativo, em razão de sua inconstitucionalidade. Pode-se, inclusive, sustentar que, a partir da nomeação de John Marshall como *Chief Justice* em 1801, a Corte passou a ser reconhecida como um ator na vida política do país. Suas deliberações lançaram as bases da construção institucional do Poder Judiciário, previstas na Constituição de 1787.

A ascensão da figura do juiz na arena política e suas implicações foram, pioneiramente, constatadas por Tocqueville[1]. Em viagem aos Estados Unidos, o aristocrata francês observou que, naquele país, diferentemente do que ocorria no continente europeu ou no Reino Unido, o juiz estava presente em toda ocorrência política, interferindo nos negócios públicos. Esse fenômeno distinguia o sistema político norte-americano, embasando a conclusão de que os integrantes do Judiciário representavam uma das primeiras forças políticas naquela construção institucional fundada na divisão e separação dos poderes[2].

O processo de sedimentação desse modelo, caracterizado pela presença pública do Judiciário, não ocorreu de forma linear ou sempre na mesma direção. A afirmação de direitos iguais para todos, por exemplo, muitas vezes não funcionou como guia. Dois exemplos são ilustrativos de decisões que confirmaram a desigualdade, retardando a inclusão e a equidade: A) no caso *Dred Scott versus Sandford*, em 1857, a Corte reconheceu o status legítimo da escravidão, declarando inconstitucional uma lei federal. O resultado do julgamento agravou a disputa entre o Norte, antiescravista, e o Sul escravista, contribuindo para precipitar a Guerra Civil; B) anos mais tarde, em 1935, a Suprema Corte negou validade ao programa *New Deal*, lançado pelo presidente Roosevelt, de intervenção econômica e social para a recuperação da economia e de proteção aos mais pobres, os mais afetados pela crise. Para a maioria dos ministros, o Congresso havia conferido inconstitucionalmente poderes ao Executivo para interferir na economia.

Um ponto decisivo no processo de expansão judicial ocorreu durante a presidência de Earl Warren (1953-1969)[3], quando foi gestada a base jurisprudencial dos direitos e liberdades civis. A Corte assumiu que a Constituição deveria ser interpretada como um documento vivo (*living document*), isto é, seus preceitos e regras não poderiam ignorar as mudanças sociais. Ademais, estabeleceu a prerro-

1 Ver *A democracia na América*, originalmente publicada em 1832.

2 "Não creio que, até agora, alguma nação do mundo tenha constituído o Poder Judiciário da mesma maneira que os americanos. O mais difícil para um estrangeiro compreender nos EUA é a organização judiciária. Não há, por assim dizer, acontecimento político em que não ouça invocar a autoridade do juiz; e daí conclui naturalmente que nos EUA o juiz é uma das primeiras forças políticas [...] permitiram-lhes não aplicar as leis que lhes parecerem inconstitucionais" (Tocqueville, 2005, p. 111).

3 Earl Warren foi nomeado pelo presidente D. Eisenhower. A Corte ficou conhecida como defensora de liberdades civis e por ter ampliado as garantias constitucionais, com base na 14ª Emenda. A decisão mais importante foi a que julgou inconstitucional a segregação racial em escolas públicas, em 1954.

gativa da instituição de não apenas afirmar o que não poderia ser realizado, mas também o que deveria ser feito.

Independentemente do mérito das decisões, cabe destacar que a atuação da Suprema Corte, rejeitando, confirmando ou exigindo políticas deliberadas pelos demais poderes, assegurou ao Judiciário um espaço relevante na arena pública e contribuiu para o processo de construção de sua identidade institucional como poder de Estado.

A atribuição que garante ao Judiciário a possibilidade de exercer o controle da constitucionalidade é um recurso de poder com potencial de colocar a instituição e seus integrantes no primeiro patamar do campo político e social. Esta prerrogativa legitima a interferência em decisões oriundas dos poderes políticos, quer aprovando, quer exigindo, ou vetando sua efetivação. Trata-se da capacidade de emitir juízo sobre deliberações políticas, examinando sua adequação aos preceitos constitucionais – tal faculdade compõe a essência do papel político da instituição.

Em tese, esse recurso de poder, de caráter contramajoritário, funcionaria como uma barreira para evitar que maiorias eventuais destruam os pilares do Estado de Direito e da democracia[4].

Muitos autores identificam no transcorrer do processo de construção institucional do Judiciário a sua gradual expansão e o consequente fortalecimento de sua atuação política (ver Habermas, 1997; Garapon, 1999; Cappelletti, 1993; Dworkin, 2006). Na interpretação de Garapon, por exemplo, a ascensão do Judiciário se deve ao enfraquecimento do Estado, ao descrédito nas instituições representativas. Cappelletti, por sua vez, vê neste fenômeno o contrapeso necessário em um sistema político democrático de *checks and balances*. Dworkin postula que a atuação judicial não viola a democracia.

Julgamentos questionadores de políticas oriundas dos demais poderes e sentenças que redundaram em maior inclusão foram muitas vezes qualificados como ativismo judicial e alvo de críticas por parte de agentes públicos, especialmente da comunidade política conservadora. Tanto assim que, desde a campanha presidencial de Nixon (1969-1974), em sua plataforma de governo, o combate ao protagonismo judicial passou a ser acompanhado da promessa de nomear juízes comprometidos com a "contenção judicial"[5].

As críticas ao ativismo judicial não se restringem a discursos e a programas de políticos conservadores. Vários estudos acadêmicos sustentam a tese de que são impróprias a atuação política do Poder Judiciário e suas intervenções em matérias aprovadas pelos demais poderes. A

4 As possibilidades de contrariar ou de exigir decisões políticas não significam, contudo, que o conflito seja a tônica na relação entre os poderes. Ao longo da história, na maior parte do tempo, a interação institucional não tem sido adversarial. Muitas vezes, inclusive, a arena judicial funciona como *locus* para neutralizar ou amenizar situações de conflito entre o Executivo e o Legislativo.

5 A condenação ao ativismo judicial também constou da campanha presidencial de outros republicanos. Ronald Reagan (1981-1989) posicionou-se em relação ao aborto, à oração nas escolas, ao fortalecimento dos estados. D. Trump (2017-2021) prometeu e, de fato, alterou o equilíbrio da Corte, estabelecendo uma nova maioria conservadora que, inclusive, deu aval ao controverso decreto anti-imigração.

doutrina da autocontenção (*self constraint*) defende uma concepção moderada do papel do Judiciário, advogando a necessidade de limitação de suas atuações a respeito de matérias politicamente controversas. Nessa perspectiva, a interferência judicial nas decisões políticas, além de contrariar a vontade da maioria, configuraria um ativismo sem respaldo constitucional, conferindo ao Judiciário um poder excessivo. Em sintonia com tal interpretação, as Cortes deixam de ser um espaço para que perdedores na luta política busquem questionar e/ou anular a vitória da maioria. Em decorrência, é restringido o âmbito da incidência da Constituição, em favor das instâncias propriamente políticas. Dentre os autores que se dedicaram a essa discussão destacam-se os estudos de Posner (2012)[6], Tushnet (2009)[7], Kramer (2004) e Sunstein (2006).

O SUPREMO BRASILEIRO: ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS

O Supremo brasileiro é uma criação da República. Foi instituído pelo Decreto n. 510 de 22/6/1890 como órgão de cúpula do Poder Judiciário e guardião da Constituição. Era composto de 15 ministros, nomeados pelo chefe do Executivo Federal, com aprovação do Senado, entre cidadãos brasileiros, maiores de 35 anos e de notório saber[8].

A Constituição de 1891 reafirmou o decreto e introduziu inovações: a forma republicana de Estado, a adoção do presidencialismo e a consequente transformação do Judiciário em poder de Estado. Cabia à instituição, como instância única, o julgamento das altas autoridades do governo federal; a solução de conflitos entre unidades da federação e de jurisdição entre os órgãos judiciais; instância de recurso da justiça federal e das justiças estaduais em questões constitucionais. Além disso, determinou a separação entre a Igreja e o Estado, e instituiu o *habeas corpus*.

Em decorrência da Revolução de 1930 foram feitas mudanças no Supremo. O Decreto n. 19.656 de 1931 reduziu o número de ministros de 15 para 11 e alterou a sua designação para Corte Suprema. Foram instituídas turmas de cinco ministros com o objetivo de duplicar os julgamentos de recursos extraordinários e agravos, determinando que, nas questões constitucionais, o quórum fosse acrescido de mais dois ministros. Logo após a vigência do decreto foram afastados seis ministros, sob o argumento de não apoiarem o novo regime.

A Constituição de 1934, de vida efêmera, criou o mandado de segurança, ampliou a defesa dos direitos individuais e instituiu a ação popular. Conferiu ao

6 Posner apresenta um resumo dos principais significados da doutrina: juízes são aplicadores do Direito; necessidade de deferência aos agentes políticos; juízes devem relutar em declarar inconstitucionais atos do Legislativo e do Executivo.

7 Tushnet chega a propor um constitucionalismo popular, abolindo o poder das Cortes de exercer o controle da constitucionalidade.

8 Nos primeiros anos, os mesmos integrantes do Império compuseram a Corte da República.

Senado a prerrogativa de suspender a execução das leis ou atos declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Ademais, a Corte Suprema passou a ter competência de julgar a constitucionalidade de leis e Constituições Estaduais em desacordo com a Constituição Federal, determinando intervenção federal, mediante provocação do procurador-geral da República.

O golpe que criou o Estado Novo em 1937 alterou profundamente a ordem constitucional, instaurando um regime autoritário. Todos os órgãos legislativos – Câmara, Senado, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais – foram dissolvidos. O Supremo foi manietado, com o controle do chefe executivo sobre a nomeação de seu presidente. O controle da constitucionalidade foi mantido apenas formalmente, uma vez que o Executivo possuía domínio absoluto. Getúlio Vargas aposentou seis ministros.

A redemocratização do país em 1945 criou uma nova ordem legal, com um arranjo institucional baseado na separação e independência entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Constituição de 1946 atribuiu ao Supremo, órgão de cúpula do Poder Judiciário, o controle da constitucionalidade das leis; o julgamento das autoridades da União nos crimes comuns e de responsabilidade; o papel de árbitro das questões federativas e de conflitos de jurisdição entre órgãos judiciais; juiz de questões de *habeas corpus* e de mandados de segurança sob sua jurisdição. Ademais, restabeleceu os direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte; a eleição direta para a Presidência da República; a pluralidade partidária; o direito de greve e a livre associação sindical.

O regime autoritário militar iniciado em 1964 progressivamente derrubou os alicerces democráticos da Constituição de 1946. Assim, em 27/10/1965, com a edição do Ato Institucional n. 2, foi alterada a composição do Supremo, passando de 11 para 16 ministros, criando três turmas de cinco juízes, e foi restaurada a justiça federal. Um ano depois, o sistema de controle da constitucionalidade foi modificado de forma radical, passando a Corte a decidir sobre a lei em tese, não necessitando mais atuar sobre caso concreto particular. Nesse ensejo, a Constituição de 1967 e o AI-5 em 1968 transformaram o Legislativo e o Judiciário em instituições de fachada, sem poder real. O Judiciário perdeu sua autonomia; foram suspensas todas as garantias de vitaliciedade e inamovibilidade dos juízes; excluídos de apreciação judicial atos e decretos do Executivo. Com base no AI-5, o presidente Costa e Silva aposentou compulsoriamente os ministros Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima, contrários ao regime. Em resposta, dois outros ministros se aposentaram: Antônio C. Lafayette de Andrade e Antônio Gonçalves. O AI-6 reduziu novamente o número de ministros para 11; vedou a competência do Supremo para julgar HC e aboliu o recurso ordinário nos casos de mandado de segurança denegados pelos tribunais; instituiu a avocatória. Em 1977, após a decretação do recesso do Congresso, o presidente Geisel impôs a EC n. 7, determinando a criação do Conselho Nacional da Magistratura e a Lei Orgânica da Magistratura, convertida em Lei Complementar n. 35/79 em 14/3/1979.

Em 13/10/1978, no governo Geisel, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 11,

revogando o AI-5. Trata-se de um marco em direção à longa transição para a redemocratização do país. Anos depois, em 1985, ocorreram mudanças importantes: a edição da Lei de Ação Civil Pública; a EC n. 26 permitiu a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, para a elaboração do novo texto constitucional, concedeu anistia para todos os servidores públicos civis da administração direta e indireta, e militares punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

A Constituição de 1988 é um ponto de inflexão na história constitucional e política do país. Resultado da constituinte instalada em 1987, com a participação de múltiplas forças políticas, erigiu o Estado Democrático de Direito, instituiu o presidencialismo como sistema de governo e consagrou um extenso rol de direitos, abarcando direitos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações.

No novo arcabouço jurídico-institucional o Judiciário foi alçado à condição de poder de Estado, sendo asseguradas sua autonomia e independência, bem como as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos de seus integrantes. O papel do STF foi ampliado, com a criação do Mandado de Injunção. Ademais, foi significativamente aumentado o número de agentes legitimados a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, anteriormente nas mãos apenas do procurador-geral da República. A lista inclui: o presidente da República; a mesa do Senado Federal; a mesa da Câmara dos Deputados; a mesa da Assembleia Legislativa; o governador de Estado; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Quanto ao controle da constitucionalidade, foi estipulado o sistema híbrido, ou seja, o STF tem a prerrogativa de julgar a constitucionalidade das leis, mas juízes e tribunais de instâncias inferiores também podem deliberar sobre processos que envolvam questões relevantes de governo em casos concretos (ver Arantes, 1997).

Importante consequência desse novo arcabouço constitucional foi a extraordinária ampliação das possibilidades de judicialização. Com efeito, toda e qualquer questão é passível de se transformar em demanda judicial. Os dispositivos da CF que demandam regulamentação por lei ordinária ou complementar também estão incluídos no âmbito de atuação do Judiciário[9].

RELAÇÃO COM DEMAIS ATORES POLÍTICOS

A engenharia constitucional presidencialista dá suporte à presença pública do Judiciário, ensejando atuações na arena política, especialmente por parte de seu órgão de cúpula. Daí a constatação de que o Supremo Tribunal Federal, como poder de Estado, sempre se envolveu em questões políticas e de que, muitas vezes, não foram amistosas as relações com os demais poderes, especialmente com o Executivo.

9 Segundo o portal da Câmara dos Deputados, do total de 425 dispositivos passíveis de regulamentação, foram regulamentados 270, faltando ainda 155. Informação obtida em 12/4/2022.

Sublinhe-se, pois, que o protagonismo judicial não é um atributo propiciado exclusivamente pela Constituição de 1988. Atuações de ministros da Corte, desde o início da República, indicam a constância do fenômeno. As singularidades dos últimos anos estariam muito mais no grau e na amplitude das questões levadas e julgadas pela instituição, assim como no maior número de atores com acesso à Corte. Essa tese não invalida ou diminui os inúmeros incentivos resultantes da CF 1988, como o extenso rol de direitos, o aumento expressivo no número de protagonistas e das possibilidades de levar demandas à Corte.

A relação estabelecida com atores externos provoca impactos no processo de construção da identidade da instituição. De forma bastante simplificada, é possível sustentar que atuações assertivas ou, ao contrário, de submissão têm potencial de imprimir características no perfil institucional.

Seguem alguns exemplos de atuações de confronto. Os casos arrolados não cobrem todos os embates ao longo do tempo, nem significam que retratem a tônica das relações entre os poderes (ver nota 4). São apenas uma demonstração de relações movidas pela afirmação de autonomia institucional e de resistência à perda de poder.

- Já nos primeiros anos da República, durante o governo de Floriano Peixoto, "o marechal de ferro" (1891-1894), o Supremo determinou os limites do Poder Executivo em relação ao estado de sítio. Um episódio entrou para os anais da história, marcando a tensão entre os poderes: após Rui Barbosa impetrar um *habeas corpus* a favor de presos por ele representados, Floriano Peixoto declarou: "Se os juízes do Tribunal concederem HC aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará HC e de que, por sua vez, necessitarão". O chefe do Executivo, contrariado com decisões da Corte, praticamente inviabilizou o seu funcionamento, deixando de promover indicações para as cadeiras vagas. Em 1893, um terço dos 15 postos não foram preenchidos, obrigando à suspensão de sessões por falta de quórum. A crise reverberou no Legislativo, que passou a rejeitar os nomes indicados pelo presidente da República.
- Durante o governo de Prudente de Morais (1894-1898), o Tribunal concedeu HC a parlamentares desterrados para a Ilha de Fernando de Noronha.
- Em 1926, a Corte concedeu HC a Olga Benário e a João Mangabeira.
- Na década de 1930, aplicando remédio previsto na Constituição de 1934, a Corte expediu mandado de segurança "para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade" para a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e para a União Feminina do Brasil (UFB).
- A Carta de 1937 permitiu o controle do chefe do Executivo sobre a nomeação do presidente do Supremo. Impedida de atuar livremente durante os anos da ditadura Vargas (1937-1945), retomou seu papel com a Constituição de 1946.
- Em 1964, antes mesmo do recrudescimento do regime militar, o presidente do Supremo, Álvaro Ribeiro da Costa,

demarcou a independência da instituição. Ao receber a visita do chefe do Executivo, Castelo Branco, solicitando que o Tribunal respeitasse "as orientações da revolução", afirmou: "A Justiça, Eminente Senhor Presidente, quaisquer que sejam as circunstâncias políticas, não toma partido, não é nem a favor nem contra, não aplaude nem censura [...] permanece estranha aos interesses que ditam os atos excepcionais de governo". E diante da ameaça de intervenção do governo, disse que, caso algum ministro do Supremo fosse cassado, ele fecharia o Tribunal e entregaria as chaves ao porteiro do Palácio do Planalto.

- Em 1965, no mesmo diapasão, em clara resposta a ataque por parte dos militares, o ministro Ribeiro da Costa escreveu artigo sobre a reforma do Judiciário defendendo a autonomia do Tribunal. Tornou-se célebre a frase: "Já é tempo de que os militares se compenetrem de que nos regimes democráticos não lhes cabe o papel de mentores da nação" (*Folha de S. Paulo*, 20/10/1965). Em pronunciamento, o ministro da Guerra, Artur da Costa e Silva, retorquiu afirmando que se tratava de agressão contra as Forças Armadas, proferida por "um homúnculo".
- Em resposta à comissão do Executivo, liderada pelo ministro da Justiça Milton Campos para tratar da Reforma do Judiciário, o presidente do STF criou outra comissão, constituída pelo próprio Ribeiro da Costa, pelos ministros Luís Gallotti, Victor Nunes Leal e Candido Motta Filho.
- Ainda em 1965, atendendo à representação de Sobral Pinto, foi concedido HC em favor de Mauro Borges e de Miguel Arraes. Apesar da deliberação judicial, Arraes continuou preso. Ribeiro da Costa enviou telegrama ao general do I Exército, E. Figueiredo, exigindo que acatasse a decisão.
- Em 27/10/1965, foi decretado o AI-2, que alterou a Constituição de 1946, aumentando para 16 o número de ministros do Supremo. Foram então nomeados cinco ministros: Adalício Nogueira, Prado Kelly, Oswaldo Trigueiro, Aliomar Baleeiro e Carlos Medeiros. (Mais tarde, em fevereiro de 1967, foi nomeado o deputado federal Adaucto Lucio Cardoso, da União Democrática Nacional – UDN, para ocupar a vaga deixada pela aposentadoria do ministro Ribeiro da Costa.)
- Com a decretação do AI-5 pelo governo do general Artur da Costa e Silva (1967-1969), em 13/12/1968, três ministros do STF foram obrigados a se aposentar: Victor Nunes Leal, vice-presidente da Corte, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva. Nunes Leal tinha sido nomeado ministro pelo governo Juscelino Kubitschek, enquanto que Lins e Silva e Hermes Lima tinham sido nomeados por Jango.
- Durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), em 1971, um decreto-lei instituiu a censura prévia de originais de livros e periódicos. Conhecida como a Lei da Mordaça, foi aprovada pelo Congresso. Representação do MDB, partido da oposição, entrou com recurso no STF, argumentando a inconstitucionalidade da lei, uma vez que atentava contra a liberdade de expressão. A maioria dos ministros negou a representação, deliberando pela não intromissão nos interesses do regime. O ministro Adaucto

Cardoso, que havia sido nomeado pelos militares, manifestou sua indignação com o resultado da votação da Corte, levantou-se, retirou a toga e disse que nunca mais voltaria ao Supremo, solicitando sua aposentadoria.

- Em março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral e o STF decidiram pela fidelidade partidária. A mudança foi considerada por deputados e senadores como uma interferência nas questões do Legislativo. Na época, os presidentes do TSE, ministro Carlos Ayres Britto, e da Câmara, Arlindo Chinaglia, se desentenderam publicamente.
- Em 18/3/2016, Gilmar Mendes, ministro do STF, em confronto como o Executivo, suspendeu a nomeação para a Casa Civil do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A decisão foi proferida em ação apresentada pelo PSDB e pelo PPS. Mendes considerou que a nomeação feita pela presidente Dilma Rousseff (PT) teve o objetivo de obstruir a Justiça. O ministro criticou o governo, afirmando que Dilma estaria criando "uma espécie de salvo-conduto" para Lula. O ministro da Advocacia-Geral da União (AGU) e ex-ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, contestou.
- Em abril de 2016, o ministro do STF Marco Aurélio Mello determinou que o presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), aceitasse o pedido de *impeachment* contra o vice-presidente Michel Temer (PMDB-SP). Segundo o ministro, Cunha não poderia arquivar o pedido, uma vez que cabe a uma comissão especial integrada por parlamentares avaliar se as acusações têm ou não consistência. O presidente da Câmara reagiu de forma ríspida, afirmando que a decisão era absurda e que não seria acatada. Parlamentares próximos a Cunha afirmaram que ele iria apenas ignorar a determinação de Mello, uma vez que o Judiciário estava interferindo no Legislativo. O ministro rebateu, afirmando que reconhecia o "direito de espernear" de Cunha, mas que caso a decisão não fosse cumprida o parlamentar cometeria crime de responsabilidade. Cunha voltou atrás e acatou a determinação.
- Em agosto de 2016, a presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, divulgou nota oficial com críticas ao PL 4.850/16 aprovado na Câmara dos Deputados. A proposta original era uma Lei de Iniciativa Popular, com mais de dois milhões de assinaturas, baseada no projeto do Ministério Público Federal sobre dez medidas contra a corrupção. A redação aprovada, contudo, modificou substancialmente a original, incorporando destaques de responsabilização de juízes e de membros do Ministério Público por crimes de abuso de autoridade. Na nota, a presidente afirmou que a proposta legislativa ameaçava a autonomia de juízes e a independência do Poder Judiciário. O presidente do Senado, Renan Calheiros, no mesmo dia da aprovação na Câmara Federal, colocou em votação o projeto no Senado, sem sequer passar pela Comissão de Constituição e Justiça.
- Esse embate entre o Judiciário e o Legislativo expunha os mesmos personagens de um anterior, quando o presidente do Senado, em face à decisão do juiz da 10ª Vara Federal do DF,

determinando a prisão de membros da Polícia do Senado, recusou-se a obedecer. Na ocasião, a ministra Cármen Lúcia afirmou: "Não é admissível aqui, fora dos autos, que qualquer juiz seja diminuído ou desmoralizado. Como eu disse, quando um juiz é destratado, eu também sou".

- Ao longo do governo de Bolsonaro os embates entre os poderes foram frequentes e, por vezes, chegaram, inclusive, a ameaçar a estabilidade política e colocar em risco o Estado de Direito e a democracia. Em muitos desses confrontos, o chefe do Executivo endossou manifestações, conclamando apoiadores a saírem às ruas[10].

Serão listados apenas alguns dentre os inúmeros enfrentamentos. Dentre os ocorridos em 2019, destacam-se os reveses impostos pela Corte ao chefe do Executivo nas questões relativas à extinção de conselhos da administração federal (ministros impediram – por unanimidade – que o governo federal acabasse com conselhos da administração pública, criados por lei, compostos com membros da sociedade civil); na manutenção da demarcação de terras indígenas com a Funai, o STF barrou pretensão do Executivo de transferir a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura; esta ação já havia sido rejeitada pelo Legislativo; a suspensão do fim do DPVAT (ministros suspenderam MP do governo que cancelava o Seguro de Danos Pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres). Ademais, decisões monocráticas de ministros barraram alterações no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (Conanda) e uma medida provisória que dispensava a publicação de editais de licitação e leilões em jornais de grande circulação. Quanto ao Conanda, o ministro Luís Roberto Barroso, ao suspender parcialmente o decreto de Bolsonaro, sustentou que as mudanças colocariam em risco a instituição, facilitando sua transformação em um "órgão chapa branca", esvaziando e inviabilizando a participação de entidades da sociedade civil.

Durante o ano de 2020 houve situações de forte tensão na relação entre o Executivo e o Judiciário. A mais grave ocorreu quando o presidente afirmou para seus apoiadores que o artigo 142 da Constituição daria respaldo a uma intervenção militar. Em resposta a uma ação apresentada pelo PDT contra "eventual intervenção militar", o ministro Luiz Fux delimitou a interpretação do art. 142, que regula o emprego dos militares, e sustentou que a prerrogativa do Executivo de autorizar emprego das Forças Armadas não pode ser exercida contra o Legislativo e o Judiciário, e que militares não possuem a atribuição de poder moderador. Bolsonaro reagiu, afirmando que as "Forças Armadas não cumprem ordens absurdas e não aceitam tentativas de tomada de poder por outro Poder da República, ao arrepio das leis, ou por conta de julgamentos políticos", referindo-se ao STF e ao TSE. A nota de Bolsonaro foi também assinada pelo vice-presidente, Hamilton Mourão, e pelo ministro da Defesa, Fer-

10 Eduardo Bolsonaro expressou, em 2018, a visão governista sobre o Supremo: "Um soldado e um cabo bastam para fechar o Tribunal".

nando Azevedo. Os ministros do Supremo e integrantes do TSE criticaram a nota, afirmando que se tratava de mais uma tentativa de intimidação contra o Judiciário e uma prevenção por parte do governo contra possível resultado do julgamento que poderia levar à cassação da chapa eleita em 2018. Ainda nesse ano, após a retirada do acampamento do grupo "300 do Brasil", apoiadores de Bolsonaro voltaram a atacar os ministros do Supremo, inclusive, projetando fogos de artifício contra o prédio, simulando um bombardeio. O presidente do STF reagiu, afirmando que a Corte "jamais" se sujeitará a nenhum tipo de ameaça, "seja velada, indireta ou direta", e solicitou que a PGR instaurasse uma investigação sobre o ocorrido.

Em 2021 também foram muitas as situações de atrito entre os poderes. O desenvolvimento do inquérito aberto em março de 2019, sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes, sobre as ofensas proferidas contra o Judiciário pelo procurador da República Diogo Castor de Matos dominou boa parte dos embates. Desde a abertura do inquérito sobre as *fake news* assistiu-se a polêmicas. A investigação foi justificada com base no art. 43 do Regimento Interno do STF[11]. No âmbito dessa investigação, em fevereiro foi preso o deputado federal Daniel Silveira (PSL-RJ) por determinação de Alexandre de Moraes, por postar vídeos com ofensas e ameaças aos ministros do Supremo, pedir a extinção do Tribunal e um novo AI-5. A prisão foi confirmada por unanimidade pelo plenário da Corte e mantida após audiência de custódia. A Câmara dos Deputados deliberou pela manutenção da prisão, por 364 votos a 130.

A Operação Fake News pode ser considerada como o retrato mais nítido das conturbadas relações entre as instituições, uma vez que atinge empresários, parlamentares e influenciadores digitais ligados ao bolsonarismo.

No repertório de confrontos entre o Executivo e o Judiciário, a suspeita de fraudes nas eleições de 2018 e, consequentemente, nas que se realizarão em 2022 é a questão mais longeva e constante. Bolsonaro colocou as urnas eletrônicas incessantemente sob desconfiança. As respostas por parte dos ministros do TSE incluíram desde demonstrações sobre o funcionamento dos equipamentos até contestações, como a proferida por Fachin: "Uma das prioridades da Corte será enfrentar as ameaças ruidosas do populismo autoritário" (15/2/2022).

Não se pode deixar de mencionar, no rol de embates, as contestações por parte do chefe do Executivo das medidas de distanciamento social e cuidados pessoais, como uso de máscaras, aprovadas pelo Supremo na Ação Indireta de Inconstitucionalidade n. 6.341. A decisão explicitou a competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios sobre a saúde pública.

Para não alongar, é necessário sublinhar que esse levantamento não registra todas as situações de conflito, especialmente nos últimos anos. São apenas exemplos de declarações e manifestações

11 Segundo o artigo: "Ocorrendo infração à lei penal na sede ou dependência do Tribunal, o presidente instaurará inquérito, se envolver autoridade ou pessoa sujeita à sua jurisdição, ou delegará esta atribuição a outro ministro".

em que estão em jogo a autonomia e os limites entre as instituições. Tentativas de subordinação a projetos que abalam a ordem constitucional têm provocado reações e concorrido na definição de características institucionais.

ATUAÇÕES DE IMPACTO

Muitas decisões do Supremo provocaram impactos na sociedade, nas relações sociais e na arena política eleitoral. Dentre elas, caberia mencionar:

- Em 2008, Súmula Vinculante proibiu a contratação de parentes de até terceiro grau em cargos de confiança nos três poderes, nas esferas federal, estadual e municipal. Além do nepotismo direto, também foi vedado o cruzado, quando dois agentes públicos empregam os familiares um do outro, como troca de favor.
- Em 30/4/2009, o STF julgou sem efeito as limitações impostas à imprensa pelo regime militar. Foi revogada a Lei 5.250/67, assinada por Castelo Branco, logo depois da decretação da Constituição de 1967. A maioria dos ministros concluiu que a referida lei era incompatível com a CF de 1988, que garantia a liberdade de expressão.
- Em 2008 e 2009, os ministros do Supremo acataram os argumentos constantes da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e da Ação Direta de Inconstitucionalidade que objetivavam o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, com a extensão dos mesmos direitos e deveres dos casais heterossexuais. O não reconhecimento feria os preceitos fundamentais da igualdade e liberdade e o princípio da dignidade à pessoa humana[12]. Em 2011, a Corte determinou que as uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo deveriam ter o mesmo tratamento legal dado às constituídas por heteroafetivas. Sublinhe-se que o Brasil foi o primeiro país do mundo a chancelar a união igualitária na Justiça.
- Em 2011, em decisão unânime, no julgamento da ação (ADPF 187) ajuizada pela PGR, o STF liberou a realização de eventos chamados de Marcha da Maconha, que reuniam manifestantes favoráveis à descriminação da droga. Para os ministros, tratava-se da garantia dos direitos de reunião e de livre expressão do pensamento.
- Em 2012, o STF descriminalizou o aborto de feto anencéfalo.
- Em 2012, o STF julgou a ADPF ajuizada pelo DEM, contra a política de cotas raciais adotada pela UNB. Segundo os argumentos do partido, a iniciativa lesaria os princípios da igualdade, dando vantagens competitivas para negros e fomentariam o racismo. Os ministros, por unanimidade, julgaram improcedente o pedido. A decisão teve caráter vinculativo.
- Em 2019, o STF decidiu pela criminalização da homofobia e da transfobia com

12 Até os anos 2000, as uniões homoafetivas não tinham nenhum reconhecimento na legislação. Os casais eram identificados como sócios, sem direito a herança ou pensão.

a aplicação da Lei do Racismo. Discriminação e ofensa às pessoas LGBTI passaram a ser crime inafiançável e imprescritível.

- Em 2021 foi decidido que as pesquisas com células-tronco embrionárias não violam o direito à vida e a dignidade da pessoa humana.
- Em 2021, o STF definiu que o direito ao esquecimento não é compatível com a Constituição. Na eventualidade de abusos às liberdades de expressão e de informação, os casos deveriam ser examinados em sua especificidade. No entendimento dos ministros, o direito ao esquecimento não equivale à pretensão de impedir a divulgação de fatos ou dados verídicos e obtidos de forma lícita, mas que, em razão do decorrer do tempo, teriam se tornado descontextualizados ou destituídos de interesse público relevante.
- Em 2021, o ex-presidente Lula voltou a ser "ficha limpa"; o ex-juiz Sérgio Moro foi declarado parcial em decisões relativas a Lula.
- Em 2021, o STF decidiu que a injúria racial é uma espécie de racismo, constituindo-se, pois, em crime imprescritível.
- O STF desempenhou papel relevante no combate à covid-19. Primeiro, ao declarar constitucionais as normas estaduais e municipais editadas em razão da pandemia. Em seguida, julgou constitucional a imposição de restrições temporárias à realização de cultos, missas e demais atividades religiosas presenciais de caráter coletivo, como medida de contenção ao avanço da covid-19 (ADPF 811/SP); barrou a convocação de governadores pela CPI da Saúde; restabeleceu o decreto municipal do Rio de Janeiro que instituiu a comprovação de vacina para acesso a locais de uso coletivo; derrubou um trecho da Lei de Propriedade Industrial sobre extensão do prazo de patentes de medicamentos, validando a regra de validade de 20 anos; determinou que pessoas vindas do exterior, desembarcando no Brasil, deveriam, como regra, apresentar o passaporte de vacinação, contrariando a posição do governo.
- Em 2021, o STF, na "tese do século", concluiu que o ICMS a ser excluído da base de cálculo do PIS e da Cofins é o destacado na nota fiscal da operação de venda, e não apenas o que foi efetivamente recolhido.
- Em 2021, o STF invalidou regras da Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) que determinavam o pagamento dos honorários periciais e advocatícios por beneficiários da justiça gratuita, caso perdessem a ação, mas obtivessem créditos suficientes para o pagamento dessas custas em outra demanda trabalhista.

NOTAS FINAIS

Ao longo dos 200 anos posteriores à Independência, o país adotou sete Constituições. A de 1824 foi imposta por d. Pedro I; a de 1937, por Getúlio Vargas; a de 1967, aprovada pelo Congresso por imposição do regime militar. As demais foram promulgadas por Assembleias Constituintes.

A Constituição de 1988 é a primeira Constituição republicana que permanece

por mais de três décadas. Além da longevidade, é um documento com forte simbolismo, assinalando a transição do regime autoritário-militar para a democracia, daí seu qualificativo "Constituição Cidadã". O período presenciou inúmeras crises, tanto políticas como de natureza econômica e social. Bastaria citar dois processos de *impeachment* e, mais recentemente, ataques quase que diários ao Poder Judiciário, a instituição encarregada de salvaguardar a Constituição.

Acrescente-se, ainda, que o texto original, que inclusive se anunciava como provisório, sofreu modificações significativas – foram 117 emendas constitucionais (Portal do Senado, consultado em 10/4/2022). A última, de n. 117, é relativa à participação feminina na representação popular no Legislativo e no Executivo, datada de 5/4/2022. Tudo indica que o caráter "mutável" tende a se tornar padrão: atualmente, mais de 1,7 mil propostas de emendas constitucionais tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado.

A despeito de avaliações positivas e negativas, sobressai sua resiliência, indicando que tem resistido a ameaças e a tentativas de solapar as bases democráticas.

Ao longo desses 200 anos o Judiciário esteve presente. Sua expressão, contudo, foi variável. Em boa parte do tempo uma presença pouco notada, um poder mais formal que real. Mas, ainda assim, desde a República, um figurante em busca de se transformar em ator de expressão. O Judiciário brasileiro, mesmo nos períodos mais autoritários, diferentemente de seus similares na América Latina[13] – fragilizados e vulneráveis ao Executivo –, nunca chegou a reconhecer a legitimidade dos golpes.

A Constituição de 1988 é, sem dúvida, um marco para a democracia e para o processo de construção da identidade do Judiciário. O extenso rol de direitos e as amplas prerrogativas garantem à instituição um papel relevante. O desempenho desse *script* provoca polêmicas. Assim, decisões são qualificadas como "ativistas" ou "iluministas". Simplificadamente: de um lado, estão os que defendem a literalidade do texto constitucional, criticando uma atuação que acaba por invadir as atribuições de outros poderes (nas palavras do ministro Gilmar Mendes, uma "interpretação licenciosa da Constituição"). No lado oposto, estão os que julgam que é mais amplo o alcance da Constituição e do papel político do Judiciário, e a consequente defesa de direitos que caracteriza o Estado de bem-estar social (nas palavras do ministro Barroso, o "papel iluminista das Cortes Supremas").

A despeito das divergências, o Judiciário conquistou relevância.

13 Na Argentina, por exemplo, o Judiciário reconheceu a legitimidade de vários golpes. Em 1983, o presidente Alfonsín substituiu todos os ministros da Corte.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, B. *We the people. Foundations*. Cambridge, Harvard University Press, 1991.

ARANTES, R. "Constitucionalism, the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil", in R. Sieder; L. Schjolden; A. Angell. *The judicialization of politics in Latin America*. New York, Palgrave MacMillan, 2005.

ARANTES, R. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo, Sumaré, 1997.

ARGUELHES, D. W. "O Supremo na política: a construção da supremacia judicial no Brasil". *Revista de Direito Administrativo*, n. 250. Rio de Janeiro, FGV, 2009.

BARROSO, L. R. *Temas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

BAUM, L. *The Supreme Court*. 10ª ed., Washington, CQ Press, 2010.

BAUM, L. "Understanding Courts as policy makers". *American Bar Foundation Research Journal*, vol. 8 (1), 1983.

BERNSTEIN, D. E. *Rehabilitating lochner. defending individual rights against progressive reform*. Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

BICKEL, A. *The least dangerous branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2ª ed. New Haven, Yale University Press, 1986.

BICKEL, A. "The passive virtues". *Harvard Law Review*, vol. 75 (1), 1961.

BONAVIDES, P. *História constitucional do Brasil*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

CAMPOS, C. A. de A. "A evolução do ativismo judicial na Suprema Corte norte-americana". *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 60, abr.-jun./2016.

CAPPELLETTI, M. *Juízes legisladores*? Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1993.

CARVALHO, E. "Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem". *Revista de Sociologia e Política*, n. 23, 2004.

CASTRO, M. F. de. "O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (34), 1997.

CITTADINO, G. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos de filosofia constitucional contemporânea*. 5ª ed. Andradina, Meraki, 2020.

DA ROS, L. "Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição: uma tipologia a partir dos estudos recentes sobre judicialização da política com aplicação ao caso brasileiro contemporâneo". *Revista Direito, Estado e Sociedade*, v. 31, 2007.

DAHL. R. "Decision-making in a democracy: the Supreme Court as a national policy-maker". *Journal of Public Law*, vol. 6, 1957.

DWORKIN, R. *Direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. São Paulo, Martins Fontes, 2006.

EPSTEIN, L.; KNIGHT, J. *The choices justices make*. Washington, CQ Press, 1998.

FALCÃO, J. *O Supremo: compreenda o poder, as razões da mais alta corte do Judiciário no Brasil*. Rio de Janeiro, Eds. de Janeiro, FGV, 2015.

GARAPON, A. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.

GINSBURG, T.; HUQ, A. *How to save a constitutional democracy*. Chicago, University of Chicago Press, 2018.

HABERMAS, J. *Direito e democracia, entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. Tomo 2. Rio de Janeiro, Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp., 1840.

HIRSCHL, R. "The judicialization of mega-politcs and the rise of political courts". *Annual Review of Political Science*, 11, 2008.

HIRSCHL, R. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Harvard University Press, 2004.

KELSEN, H. *Quién debe ser el defensor de la Constitución?*. Madrid, Tecnos, 1995.

KOERNER, A. "Ativismo judicial?: Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88". *Novos Estudos Cebrap*, 96, 2013.

KRAMER, L. *The people themselves: popular constitutionalism and judicial review*. New York, Oxford University Press, 2004.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro, Zahar, 2018.

OLIVEIRA, F. L. *Justiça, profissionalismo e política – o STF e o controle da constitucionalidade das leis no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2011.

OLIVEIRA, F. L. *STF: do autoritarismo à democracia*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

POSNER, R. A. "The rise and fall of judicial self-restraint". *California Law Review*, v. 100, n. 3, jun./2012.

RAWLS, J. *Justiça como equidade. Uma reformulação*. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

SCHMITT, C. *La Defensa de la Constitución*. Madrid, Labor, 1931.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo, Editora Unesp Digital, 2017.

SHAPIRO, M. *Courts: a comparative and political analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

SUNDFELD, C. A. et al. *Controle da constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos poderes*. Belo Horizonte, FFCH, 2010.

SUNSTEIN, C. *Are judges political? An empirical analysis of the Federal Judiciary*. Washington, Brookings Institution Press, 2006.

TATE, C. N. "Why the expansion of Judicial Power?", in C. N. Tate; T. Valiner (orgs.). *The global expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, A. de. *A democracia na América*. 2ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

TUSHNET, M. "Ceticismo sobre o *Judicial Review*: uma perspectiva dos Estados Unidos", in A. C. Bigonha; L. Moreira (orgs.). *Limites do controle de constitucionalidade*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

VIEIRA, O. V. "Supremocracia", in D. Sarmento (coord.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

WALDRON, J. "O *Judicial Review* e as condições da democracia", in A. C. Bigonha; L. Moreira (orgs.). *Limites do controle de constitucionalidade*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2009.

WALDRON, J. "A essência da oposição ao *Judicial Review*", in A. C. Bigonha; L. Moreira (orgs.). *Legitimidade da jurisdição constitucional*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2010.

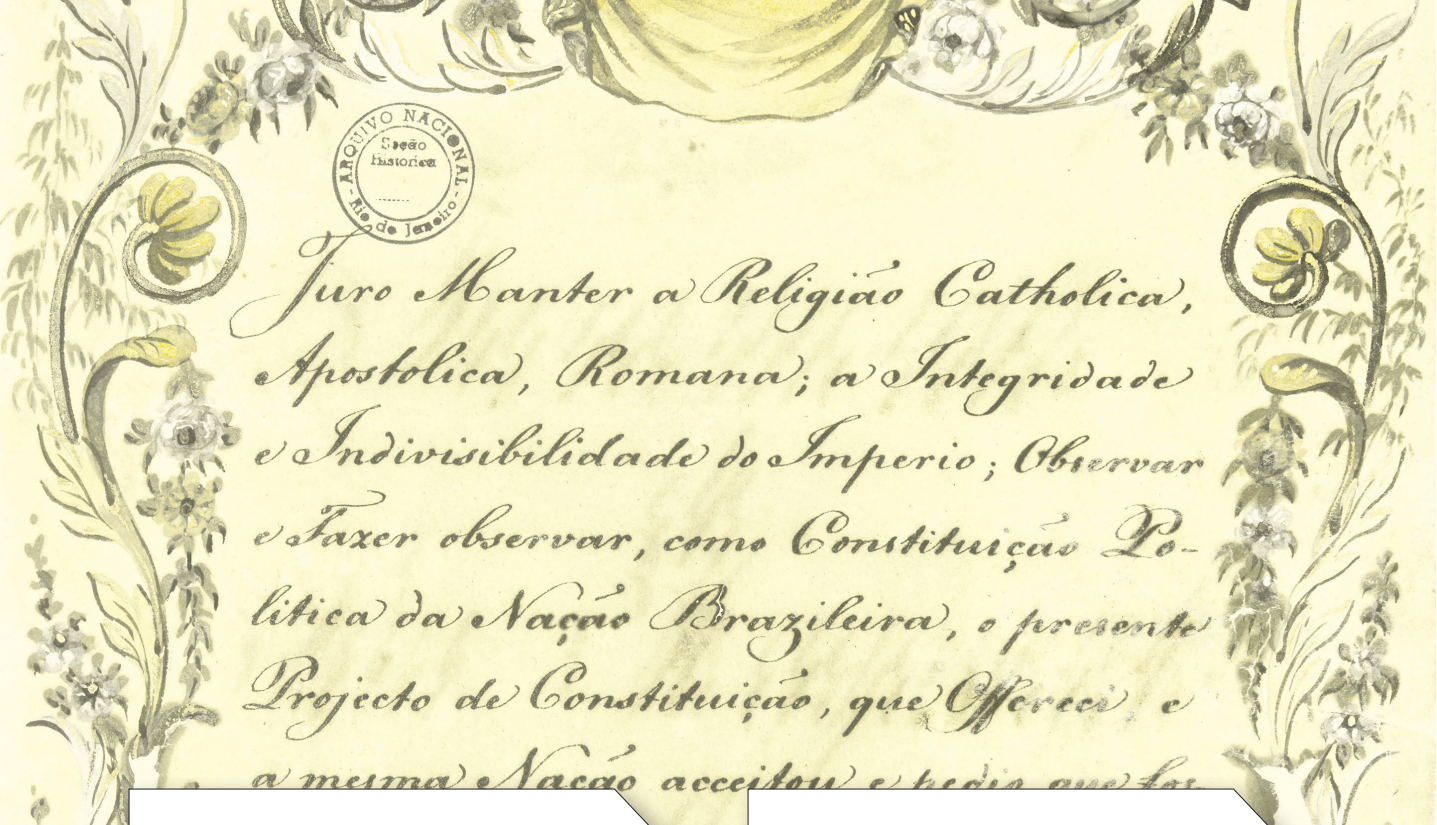
WERNECK VIANA, L. et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.



maxxyustas/123RF

Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade

Fernando Luiz Abrucio



resumo

O objetivo deste artigo é analisar como o desenvolvimento do federalismo brasileiro, inclusive nos seus dilemas e crise atuais, relaciona-se fortemente com a construção do Estado em seu aspecto político e de políticas públicas. Para tanto, a primeira parte do texto discute o conceito de Federação e a multiplicidade de formatos nos países que optaram por este modelo. Na segunda parte, busca-se mapear sinteticamente como a questão federativa se configurou do Império ao regime militar, destacando como suas variações ressaltam bem o tipo de pacto político e de modelo de Estado que estava se construindo a cada momento. A seguir, analisa-se a reconstrução do federalismo a partir da redemocratização, num processo histórico de grandes avanços para a vinculação entre Federação e democracia. Ao final, é analisado o contexto mais contemporâneo do federalismo sob Bolsonaro.

Palavras-chave: federalismo; Estado; democracia; Brasil.

abstract

The objective of this article is to analyze how the development of Brazilian federalism, including its current dilemmas and crisis, is strongly related to the construction of the State in its political and public policy aspects. To this end, the first part of the text discusses the concept of Federation and the multiplicity of formats in the countries that opted for this model. In the second part, we seek to map synthetically how the federative question was configured from the Empire to the military regime, highlighting how its variations highlight the type of political pact and State model that was being built at each moment. Next, the reconstruction of federalism based on redemocratization is analyzed, in a historical process of great advances for the link between Federation and democracy. Finally, the more contemporary context of federalism under Bolsonaro is analyzed.

Keywords: *federalism; State; democracy; Brazil.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

O desenho político-territorial é uma das dimensões mais importantes na organização das nações pelo mundo (Broscheck, Petersohn & Toubeau, 2017). A adoção do modelo unitário ou da forma federativa de Estado diz muito sobre a complexidade dos países e a maneira como pretendem organizar suas decisões coletivas (Anderson, 2009). Em geral, a opção pelo federalismo se dá em casos em que as questões territoriais tornam a governabilidade muito mais intrincada, com a necessidade do uso de mecanismos especiais para lidar com o conflito e construir o sistema político.

O caso brasileiro encaixa-se muito claramente neste perfil, e os seus dilemas das origens até os dias de hoje revelam que por meio da trajetória do federalismo se compreende melhor dois de seus principais desafios históricos: a construção da democracia e o combate às desigualdades.

O objetivo deste artigo é analisar como o desenvolvimento do federalismo brasileiro, inclusive nos seus dilemas e crise atuais, relaciona-se fortemente com a construção do Estado em seu aspecto político e de políticas públicas. Para tanto, a primeira parte do texto discute o conceito de Federação e a multiplicidade de formatos nos países que optaram por este modelo, para então entender as razões que levaram historicamente o Brasil a escolher o formato federativo e qual o impacto dessa escolha na construção da nação.

Na segunda parte, busca-se mapear sinteticamente como a questão federativa se configurou do Império ao regime militar, destacando como suas variações ressaltam bem o tipo de pacto político e de modelo de Estado que estava se construindo a cada momento, ressaltando os efeitos de *path dependence* e de ruptura nesta trajetória. A seguir, na terceira parte do artigo, analisa-

FERNANDO LUIZ ABRUCIO é doutor em Ciência Política pela USP e professor da FGV-Eaesp.

-se a reconstrução do federalismo a partir da redemocratização, num processo histórico de grandes avanços para a vinculação entre Federação e democracia, bem como na sua face de combate inédito das desigualdades territoriais do país.

Ao final, é analisado o contexto mais contemporâneo do federalismo sob Bolsonaro. Trata-se de um momento de forte crise da forma federativa no que se refere tanto à sua vinculação com a organização democrática do país, como também no que tange à dinâmica intergovernamental em sua interface com as políticas públicas, em especial as de corte social, fundamentais no combate das desigualdades territoriais. O bolsonarismo se coloca contra vários avanços obtidos no plano federativo nos 30 anos posteriores à Constituição de 1988. A luta contra o retrocesso atual passa pelo federalismo e seu impacto no projeto de nação que o país deseja ter para o futuro.

O QUE É FEDERAÇÃO E SUA CENTRALIDADE PARA A ORGANIZAÇÃO DA NAÇÃO BRASILEIRA

O conceito de Federação nasce com a experiência americana e envolvia em suas origens uma proposta inovadora do ponto de vista da construção da soberania numa nação: compartilhar o poder entre o governo nacional e os subnacionais, por meio de um pacto ancorado numa Constituição escrita, que garante os direitos dos pactuantes territoriais, e de instituições que estabelecem a relação entre eles e o controle mútuo (*checks and balances*) para evitar que um dos entes se sobreponha sobre os demais (Schnabel, 2015).

O federalismo se constitui, então, como um desenho político territorial de soberania compartilhada no qual predomina a fórmula *self-rule plus shared-rule*, gerando uma combinação entre autonomia e interdependência dos entes federativos (Elazar, 1987). Assim, ele difere do Estado unitário cuja distribuição do poder se dá do centro para as partes, e mesmo nas nações unitaristas mais descentralizadas a autonomia dos governos subnacionais é uma concessão da soberania central, e não um direito territorial.

A fórmula federalista é certamente bem mais complexa politicamente do que o modelo unitarista. Adotá-la significa criar uma cultura federativa de barganha e negociação (Burguess, 1993), construir uma institucionalidade que garanta a divisão e o controle mútuo dos poderes, além de montar um modelo estatal que dê conta, ao longo do tempo, dos dilemas federativos de cada estado federal. Dada sua complexidade, fica a pergunta: por que um país escolhe ser uma Federação?

Em linhas gerais, a opção pelo formato federativo tem a ver com dois fatores. O primeiro é a existência de heterogeneidades constitutivas que tornam mais complexa a construção de uma nação em determinado espaço. São heterogeneidades vinculadas a diferenças étnicas, religiosas, linguísticas, de regionalismos socioculturais, de sentimentos regionais de autonomia política (nativismo local), além da extensão e complexidade territoriais, em termos de tamanho e diversidade de biomas.

Países que contêm algum tipo ou mais de uma dessas heterogeneidades num grau mais elevado tendem a ter muitas difi-

culdades para adotar o modelo unitário – no mínimo, precisam descentralizar mais o poder e a autonomia locais. Mas uma parte importante das nações mais complexas no campo das heterogeneidades cria formatos institucionais especiais para acomodar tais diferenças, garantindo um equilíbrio de forças no plano territorial. Geralmente, tal caminho passa pela federalização do Estado, com o compartilhamento da soberania entre as unidades subnacionais e a União, além da criação de salvaguardas federativas, a fim de evitar tanto o centralismo indevido quanto a fragmentação exacerbada.

A construção das Federações não deriva de imediato da existência de heterogeneidades. Um segundo fator é essencial para se optar pelo federalismo: a criação de um projeto de unidade na diversidade, corporificado tanto num consenso social – geralmente constituído orginalmente por elites, mas que precisa se espraiar para a população – como em instituições federativas. Tal como as heterogeneidades, os projetos de unidade na diversidade diferem entre os países federais, assim como ao longo da história deles, de modo que é necessário entender a especificidade dos casos e aquilo que Benz e Broschek (2013) chamam de *federal dynamics*, isto é, as trajetórias das Federações, suas mudanças institucionais e suas revisões de pactos.

Tomando como base os dois fatores que geram a opção pelo federalismo, a literatura mostra que, de um lado, há características gerais básicas do modelo federativo no plano das instituições (salvaguardas federativas e formas de controles mútuos entre os entes), das relações intergovernamentais (mecanismos de barganha e coordenação de políticas públicas feitas por diferentes níveis de governo) e na esfera propriamente normativa, como a aceitação do caráter pactual desse modelo (com lugar especial para a Constituição) e a busca de equilíbrio entre os entes. Porém, de outro lado, há uma multiplicidade de caminhos entre as Federações, e a história e os desafios federativos de cada caso variam na resposta às grandes questões do federalismo.

O caso brasileiro deve ser entendido, desse modo, observando-se como sua Federação dialoga com as características gerais do modelo federativo, mas também analisando de que maneira o federalismo desenvolveu-se no país, em particular naquilo que são as questões básicas do pacto federativo do Brasil. Neste sentido, três elementos são centrais. O primeiro diz respeito às suas origens; o segundo, à sua trajetória histórica em termos de heterogeneidades e projetos de unidade na diversidade; e, por fim, à forma como tem lidado com dois aspectos estruturais para a nação: a democracia e a desigualdade.

Estes três elementos serão compreendidos por meio da análise da trajetória histórica do federalismo brasileiro e da dinâmica federativa atual, como será feito na próxima seção. Não obstante, vale situá-los sinteticamente em termos conceituais. A questão da gênese é importante para entender o que levou à escolha pelo modelo federativo e o que faltava naquela proposta inicial para que o Brasil estabelecesse os padrões normativos do Estado federal, em termos institucionais e de cultura política.

Só que a forma pela qual o Brasil desenvolveu sua estrutura político-terri-

torial sofreu várias mudanças ao longo do século XX. Há uma literatura que tentou classificar esses processos de transformação basicamente pela dicotomia centralização *versus* descentralização, sendo a primeira marcada por períodos mais autoritários e a segunda, por distensões democráticas (Couto e Silva, 1981). Embora essa dinâmica de "sístoles e diástoles" esteja presente, ela não se reproduz da mesma forma ao longo da trajetória federativa (Kugelmas & Sola, 1999), havendo transformações nas formas centralizadoras e descentralizadoras, bem como na relação entre elas.

Mais importante do que a dinâmica centralização *versus* descentralização na construção do federalismo brasileiro está a forma como o modelo estatal foi se alterando ao longo do tempo, especialmente em duas dimensões: democratização e combate às desigualdades, especialmente em sua feição territorial. São estes dois aspectos que explicam melhor as alterações históricas e os desafios presentes na relação entre Federação e nação.

Para terminar esta seção, apresenta-se de novo a pergunta que estruturou a discussão conceitual do federalismo, direcionada agora para o caso brasileiro: por que o Brasil é uma Federação? Em poucas palavras, porque a nação brasileira teria muitas dificuldades, talvez até a impossibilidade, de governar e construir o país desde o final do século XIX, com a expansão da ocupação territorial, sem que tivesse havido alguma divisão especial de poder entre o plano nacional e os governos subnacionais. Esse processo foi muito atribulado e continua complexo, pois manter as salvaguardas federativas e garantir o equilíbrio entre os entes são um desafio vinculado à capacidade de democratizar o Brasil num sentido político e social.

A CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: DAS ORIGENS ATÉ AS TRANSFORMAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Brasil não nasceu como uma Federação, mas sim, como um Estado unitário, e assim permaneceu por quase 70 anos. Embora o período regencial tenha esfacelado o poder do centro sobre as províncias, o Segundo Reinado reconstruiu o modelo centralizador naquele período que foi o seu auge, com altíssima centralização tributária administrativa e, sobretudo, com um modelo no qual o imperador escolhia o governante provincial, sendo este geralmente alguém de fora da elite local (Abrucio, 1998; Iglesias, 1958). Mesmo tendo vigorado um centralismo extremado, havia um federalismo latente no país (Torres, 1961), com um forte sentimento regionalista em várias partes do território e uma enorme dificuldade de se governar efetivamente o país a partir da capital nacional, o que levava o governo central a ter que aceitar uma forte autonomia privada dos senhores locais e até mesmo negociar com eles em assuntos para os quais o Estado brasileiro não teria poder para implementar o que a cabeça imperial imaginava ser o melhor caminho (Graham, 1997).

Havia desde a Independência duas heterogeneidades constitutivas no Brasil. Uma

era o seu imenso tamanho territorial, com grandes espaços muito pouco povoados e ainda menos comandados por uma diretriz nacional. Existia uma unidade territorial, mas o poder do Estado nesses lugares era quase rarefeito. A outra heterogeneidade estava na diversidade sociocultural, econômica e política de diversas regiões do país, fruto de uma colonização muito dispersa e sem uniformidade – era a colonização dos semeadores, não de ladrilhadores como os espanhóis, disse Sérgio Buarque de Holanda (1936).

Isso foi o resultado desse imenso território povoado de maneira irregular, com influências não só de portugueses, mas de espanhóis, franceses e, obviamente, dos povos indígenas originários e dos africanos que foram trazidos pela escravidão. A junção dessa mescla civilizatória resultou em sentimentos e modos culturais regionais diversos, que geraram graus de nativismo local, como em áreas como o Rio Grande do Sul, Pernambuco, Maranhão e Bahia, algo que depois vai se instalar em outros lugares, como em São Paulo. Mesmo tendo sido criado pelo centralismo, com longo domínio unitarista, o desejo de autonomia sempre esteve presente.

A crise dos pilares do Império, trazida pela abolição, pela mudança do eixo econômico e pela emergência de novos grupos na disputa pelo poder, como os militares, gerou uma demanda por mudança, corporificada historicamente pela Proclamação da República. O seu caráter antimonárquico e o papel das Forças Armadas ficaram claros pela maneira como houve a substituição do regime, mas chama a atenção que desde o ato original que criou a Primeira República até a aprovação da nova Constituição, em 1891, um elemento foi central nesta transição histórica: a opção pelo federalismo como forma de organizar a nação.

Parte da historiografia e da ciência política destaca que o caso brasileiro foi um processo de descentralização de poder do centro para os estados, encaixando-se no modelo federativo chamado por Alfred Stepan (1999) de *hold together*, pois se partiu de um país já com Estado central prévio ao pacto federativo, como também ocorrera em outras Federações, em contraposição ao paradigma dos Estados Unidos, intitulado *come together*, no qual as partes vêm antes e constituem o todo num pacto original. Por isso, cabe bem nesta definição a famosa frase de Rui Barbosa: "Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes".

Mas, ao contrário de outras Federações que surgiram de um poder central prévio, a gênese federativa brasileira é marcada por forte fragmentação do poder nas mãos dos estados, numa dinâmica inicialmente enfraquecedora do governo federal. Como bem definiu João Camilo Torres, "afinal, federalismo entre nós quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum" (Torres, 1961, p. 153). Em outras palavras, as origens do federalismo norte-americano foram centrípetas, para evitar as armadilhas do modelo confederativo original, ao passo que no Brasil a opção federativa foi centrífuga, repassando poder e autonomia aos governos estaduais (com municípios frágeis, ressalte-se), o que significou a transferência de poder decisório para oligarquias estaduais.

O resultado deste modelo foi um tipo de federalismo inicialmente organizado

pela descentralização fragmentada e oligárquica do poder. No plano nacional, além da redução do poder do governo federal *vis-à-vis* sua situação no período imperial, duas características foram centrais: o aumento da desigualdade social e econômica entre as unidades estaduais e o predomínio de poucos estados na definição da eleição presidencial, particularmente por meio de acordos entre São Paulo e Minas Gerais, em aliança com outros entes, como o Rio Grande do Sul, o Rio de Janeiro e a Bahia. Neste sentido, a Federação tornou-se centrífuga e hierárquica, com uma divisão desigual de poderes.

A substituição da Primeira República pelo varguismo significou o início de uma enorme mudança no federalismo brasileiro. Vargas fez um processo paulatino de centralização do poder, com o fortalecimento do governo federal e seu Poder Executivo, criando instrumentos políticos administrativos para aumentar a intervenção estatal na economia e na sociedade, para construir um modelo nacional-desenvolvimentista (Camargo, 1994; Abrucio, Pedroti & Pó, 2010; Arretche, 2012). Só que, além do aspecto centralizador, o modelo criado por Vargas nutria-se de uma visão autoritária e temia os freios e contrapesos que podiam advir da Federação.

Seguindo esse raciocínio, o Estado Novo foi o ápice do modelo varguista. Nesse período, a centralização de poder foi tão intensa que se chegou a abolir o federalismo da Constituição, retirando-se a expressão "Estados Unidos do Brasil" de seu texto. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e, portanto, subordinados ao Executivo federal. No entanto, não se voltou ao paradigma do Segundo Reinado, quando o imperador escolhia pessoas de fora das províncias e estabeleceu uma forte rotatividade no cargo de governante estadual. Depois de quase 40 anos de federalismo estadualista, Vargas buscou controlar os estados, mas não alijou por completo suas elites do processo político e econômico (Codato, 2015).

Com a destituição de Vargas do poder e a promulgação da Constituição de 1946, o federalismo voltava a ser a forma de organização político-territorial do país. Essa ordem constitucional do pós-guerra também criou o municipalismo moderno brasileiro (Melo, 1993), que se desenvolverá nas duas décadas posteriores, até o advento do regime militar, quando novamente os poderes locais foram tolhidos. A Federação tornou-se mais equilibrada, com os estados ganhando mais autonomia política e para fazer políticas públicas, dando aos governadores um papel político central em todo esse período – dois dos presidentes eleitos tinham ocupado esse posto.

Ao mesmo tempo, porém, o poder federal continuou seu processo varguista de ampliação. É neste período que a União inicia suas primeiras políticas ativas, com recursos tributários fixados e, sobretudo, com organismos incumbidos desse papel, para reduzir as desigualdades territoriais, especialmente (mas não só) no que se refere à questão nordestina. Esse tema entrou de vez na agenda federativa do Brasil, tornando-se uma heterogeneidade constitutiva que deveria ser atacada para garantir o projeto de unidade na diversidade à brasileira.

O final do período 1945-1964 foi marcado por uma forte radicalização política,

em meio ao cenário da Guerra Fria e à falta de efetiva adesão das elites brasileiras ao processo democrático. O resultado foi a realização de um golpe de estado, capitaneado pelos militares, mas com apoio decisivo de líderes civis, especialmente os governadores de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais (Abrucio, 1998). Sem o apoio desses atores federativos, provavelmente teria sido muito mais difícil derrubar Jango e conseguir legitimidade para esse ato. Paradoxalmente, no entanto, instalou-se um regime político autoritário que durou cerca de 20 anos e teve forte impacto na Federação.

O regime militar teve como diretriz a maior centralização possível do poder, de modo a evitar o surgimento de oposições civis advindas das elites regionais. Segundo sustenta Brasílio Sallum Júnior, "dentre os mecanismos que cumpriram o papel de homogeneizar a vontade política da camada dirigente, a nova forma de Federação, com estados e municípios menos autônomos em relação à União, desempenhou o papel mais relevante [...] muito mais do que o novo sistema partidário" (Sallum Júnior, 1996).

Do ponto de vista federativo, foi montado um modelo que pode ser chamado de "unionista autoritário", que centralizava fortemente os recursos nas mãos do governo federal e aumentava sobremaneira o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, ao passo que a autonomia política local era reduzida, com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeitos das capitais. Além do mais, o Congresso Nacional teve enfraquecida sua capacidade de alterar o orçamento nacional, debilitando o poder dos "caciques" regionais no plano nacional (Abrucio, 1998).

Toda essa centralização autoritária não significou o fim do federalismo. A Constituição de 1967 e seu adendo de 1969 não levaram à mudança do modelo político-territorial. Embora tenha havido um enfraquecimento político dos estados e municípios, havia fontes permanentes de distribuição de recursos para ambos. Por conta da urbanização acelerada nos grandes centros e da necessidade de manter a legitimidade nos lugares mais pobres e mais distantes, o investimento federal em obras e mesmo em políticas públicas cresceu muito (Draibe, 1994), dentro de um modelo decisório que era definido em Brasília, mas que envolvia algum grau de negociação com as elites regionais. O Executivo federal negociou constantemente com os políticos subnacionais, particularmente os que comandavam a política estadual. Ademais, a manutenção de eleições municipais e ao Congresso Nacional, em particular ao Senado, mantinha um jogo federativo que, ao final do regime, foi decisivo para sua queda.

O fato é que o federalismo foi decisivo para a transição democrática, por duas razões. A primeira é que não houve um fim abrupto, mas uma derrocada paulatina, e, dentro dela, quanto mais as diversas crises (econômica, social, internacional e política) aumentavam, mais o poder federal tinha de negociar apoio dos líderes políticos e econômicos regionais, dando-lhes os anéis para não perder os dedos. Por essa via, os governos subnacionais ganharam mais recursos e autonomia, em várias medidas escalonadas entre 1974 e 1984. Esse processo foi acelerado pela derrota em dois

pleitos com forte componente federativo, e aqui está o segundo elemento federativo da transição democrática.

O primeiro foi a eleição ao Senado em 1974, e o segundo, a eleição para os governos estaduais em 1982. Em ambos, a oposição desafiou e galgou postos antes pertencentes ao partido do regime. O mais importante foi a conquista de dez governadorias – das 22 em disputa – em 1982, colocando o país numa nova situação, pois pela primeira vez os oposicionistas à ditadura teriam um poder institucional de fato – e de direito – em suas mãos (Abrucio, 1998), gerando aquilo que Juan Linz chamou de diarquia (1983), isto é, uma situação com duas legitimidades políticas maiores em disputa – a federal (não eleita) e a estadual (eleita).

Foi neste contexto que os governadores tiveram um papel fundamental na redemocratização do país, seja na campanha das Diretas Já, na criação da Aliança Democrática que elegeu indiretamente Tancredo Neves – então governador de Minas Gerais – presidente da República, bem como no suporte dado ao presidente José Sarney, para que ele assumisse e tivesse apoio também nos momentos mais difíceis de seu governo, principalmente em certas votações da Constituinte. A Constituição de 1988 foi em boa medida afetada por esse ímpeto federativo mais descentralizador e democrático, que também estava presente nas demandas dos municipalistas, que ganharam um lugar inédito no modelo institucional brasileiro. A nova ordem legal também se preocupou muito com a garantia dos direitos de cidadania e com o combate à desigualdade, por meio de um modelo federativo com grande centralidade do governo federal em termos redistributivos e de coordenação da expansão das políticas públicas (Arretche, 2012; Abrucio, 2005).

A NOVA ORDEM DEMOCRÁTICA E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A ordem política instituída pela Constituição de 1988 procurou garantir um federalismo mais democrático, equilibrado e voltado ao combate às desigualdades territoriais, numa combinação inédita marcada por cinco componentes principais: primeiro, o federalismo triádico, com a novidade do município como ente federativo; segundo, o maior equilíbrio tributário, tanto no que se refere aos recursos próprios de cada ente como especialmente pelas formas de participação e transferências institucionalizadas do orçamento global, favorecendo um melhor combate das desigualdades territoriais; terceiro, a expansão do Estado de bem-estar social por meio da descentralização com coordenação federativa, utilizando-se do modelo dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas; quarto, a ampliação e consolidação de salvaguardas federativas, com um modelo de governança mais intergovernamental e menos centralizado; e, em quinto lugar, durante dois mandatos seguidos, a construção de um relacionamento democrático e baseado na cultura da negociação federativa entre o presidente, os governadores e os prefeitos.

A seguir, serão apresentados sinteticamente esses cinco componentes do federalismo pós-1988. O primeiro deles é a construção de uma Federação triádica, com o município se tornando um ente

federativo (Grin & Abrucio, 2019). O correto é dizer que a nova ordem constitucional transformou efetivamente todos as municipalidades em entes federativos, algo que não há em nenhuma Federação. Em algumas poucas, alguns governos locais são partes do pacto federativo, mas não a totalidade, e na Nigéria há uma previsão legal para que isso aconteça, mas que nunca foi de fato cumprida.

Os governos locais brasileiros ganharam ampla autonomia política, administrativa e tributária, bem como se tornaram fundamentais na implementação das principais políticas públicas, mormente na provisão dos serviços sociais básicos. Esse novo lugar na estrutura federativa também transformou a eleição municipal, que ocorre no meio do mandato do presidente e dos governadores, num elemento-chave do sistema político brasileiro, afetando o cálculo de todos os atores políticos. Aqui, seu calcanhar de aquiles é não ter um sistema de justiça nem um sistema de controle próprios, de modo que se configura uma desigualdade de poder junto aos estados e à União.

Só que há um paradoxo no novo lugar conferido aos municípios: eles ganharam bastante poder, mas a maioria deles têm baixa capacidade estatal para exercer suas funções constitucionais, pois há uma combinação variada de entraves vinculados à situação econômico-financeira, ao baixo capital humano e, em especial, a fragilidades em termos de gestão pública (Grin, Demarco & Abrucio, 2021). Assim, tem-se um quadro federativo de grande desigualdade na capacidade de os governos locais exercerem efetivamente seu papel de ente federativo pleno.

Mesmo que haja tais disparidades de capacidades no plano local, cabe reforçar que o arcabouço federativo pós-1988 equilibrou a estrutura orçamentária do país de um modo inédito. Nunca os estados e os municípios tiveram tanta autonomia tributária, além de terem ganho uma parcela importante de transferências obrigatórias, como os Fundos de Participação e o Fundeb, que são fundamentais para combater as desigualdades territoriais (Arretche, 2012). Não obstante, há ainda problemas de racionalidade e distribuição no modelo tributário, como, por exemplo, o fato de as regiões metropolitanas, onde mora a maior parte da população brasileira, terem menos recursos do que áreas menos populosas (Rezende, 2001). Há outros problemas no sistema de impostos, como a necessidade de aumentar o caráter cooperativo na cobrança e a corresponsabilização. Mesmo assim, inegavelmente houve avanços, em comparação a todo o período anterior, em termos de autonomia e redistribuição.

O terceiro componente relaciona-se à enorme expansão do *welfare* brasileiro iniciado em 1988, e completado por várias reformas nos últimos 30 anos, e que tem como base institucional uma descentralização mais municipalista ancorada numa coordenação federativa comandada principalmente pela União. Construiu-se um federalismo de molde cooperativo (Almeida, 2005; Arretche, 2012), norteado por Sistemas Nacionais de Políticas Públicas (Franzese & Abrucio, 2013; Bichir, Júnior & Pereira, 2020), dentro dos quais há definições normativas nacionais e mecanismos federais de indução e apoio aos governos subnacionais, bem

como descentralização da implementação e mecanismos de participação dos estados e municípios nas decisões intergovernamentais, num formato de fóruns federativos.

Os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas estão presentes de forma plena em áreas como a Saúde (SUS), Assistência Social (SUAS) e Recursos Hídricos (SNRH), e há alguns de seus elementos em políticas como Educação (Abrucio & Segatto, 2017). Foi por meio desse modelo cooperativo, participativo e indutor de capacidades estatais locais que se pôde ampliar o *welfare state* brasileiro, a despeito das fragilidades locais e da desigualdade territorial no país. Obviamente que tal paradigma precisa ser aperfeiçoado constantemente e incorporado plenamente por todas as políticas públicas. Áreas como segurança pública, saneamento básico, cultura e habitação (Lotta, Gonçalves & Bitelman, 2014) carecem dessa institucionalidade intergovernamental. Mas fora desse modelo não há uma solução melhor para o federalismo brasileiro reduzir as assimetrias que marcam sua estrutura profunda.

Um dos componentes mais importantes – o quarto do modelo aqui apresentado – é o avanço das salvaguardas federativas. Hoje, estados e municípios têm um poder maior para defender seus interesses a fim de evitar um centralismo indevido. Tal fato é mais forte no plano estadual, que pode garantir seus direitos num âmbito institucional maior tanto no Supremo Tribunal Federal quanto no Senado. Além disso, a governança de várias políticas públicas incluiu a participação dos governos subnacionais em fóruns federativos, de modo que as decisões nacionais, mesmo que ainda com alguma assimetria derivada do maior poder financeiro e administrativo do governo federal, precisam construir uma legitimidade básica para serem implementadas de forma efetiva em todo o país (Grin, Bergues & Abrucio, 2020). Soma-se a isso outro componente mais de cultura política que tem de ser ressaltado: a relação entre os presidentes e os governantes subnacionais tornou-se mais de negociação do que de embate na maior parte das vezes, de Sarney a Temer, passando pelos períodos tucano e petista. Além disso, o associativismo de *advocacy* dos governos subnacionais se fortaleceu, o que favoreceu um maior intercâmbio e barganha federativa entre a União e governos estaduais e municipais.

Obviamente que ainda há uma agenda importante de melhoria do federalismo no Brasil, envolvendo o fortalecimento das capacidades estatais locais, a maior republicanização da política subnacional, o aumento da cooperação federativa no plano tributário e orçamentário, a expansão do modelo de Sistemas Nacionais de Políticas Públicas para todos os setores, maior integração e colaboração entre estados e municípios, para citar parte significativa das questões mais relevantes. Mesmo assim, houve avanços muitos fortes no modelo federativo brasileiro para lidar com suas heterogeneidades constitutivas, que poderiam ser divididas em quatro tipos: de integração territorial, de garantia do regionalismo estadual e seu autogoverno, de combate às desigualdades territoriais e, a mais recente dessas heterogeneidades, de fortalecimento dos municípios como polo final da implementação das políticas públicas sociais e de construção da cidadania em seu ponto inicial.

Em poucas palavras, o federalismo pós-1988 reforçou sua capacidade de democratizar o sistema político e de reduzir as desigualdades territoriais. Mas desde a posse do presidente Jair Bolsonaro essa estrutura construída durante 30 anos entrou em crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A CRISE DO FEDERALISMO SOB O BOLSONARISMO E OS RISCOS AO PROJETO NACIONAL

Os avanços obtidos pelo Brasil no pós-1988 começaram a entrar em xeque desde 2019, com a posse de um novo presidente eleito por um discurso antissistema. Mas Bolsonaro era mais do que isso: sua visão política é autoritária, de saudosismo do regime militar e, especialmente, contra a Constituição de 1988, sua grande inimiga. Num cenário como esse, dado que o federalismo tem uma relação intrínseca com os processos que teceram a democracia nos últimos trinta anos, só se poderia imaginar uma crise no pacto federativo.

É importante frisar que a reação do bolsonarismo ao federalismo pós-1988 vem de antes da pandemia de covid-19 (Abrucio et al., 2020). Três ideias bolsonaristas confrontaram o padrão federativo construído na redemocratização. A primeira foi a adoção de uma visão mais dualista do federalismo, na qual a União tem pouca relevância no combate às desigualdades territoriais, cabendo aos governos subnacionais a responsabilidade para resolver os problemas de políticas públicas que afetam seus territórios. O *slogan* "Mais Brasil, Menos Brasília" escondia, na verdade, uma concepção menos cooperativa e mais retrógrada do ponto de vista da garantia dos direitos sociais num país extremamente desigual. Trata-se de um paradigma contrário aos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e que, se levado adiante, poderá significar a redução do *welfare*.

A segunda ideia diz respeito à visão contrária a qualquer contrapeso ao poder presidencial. O bolsonarismo tem uma visão autocrática da Presidência e, por isso, sempre foi contrário aos *checks and balances* vindos do Congresso Nacional, do STF e da Federação. Muito antes de brigar com os governadores na luta contra a covid-19, Bolsonaro já tinha tido fortes atritos com os governadores do Nordeste e retirado os do Norte da governança do Conselho da Amazônia (Abrucio et al., 2020). De fato, os governadores são as lideranças eleitas diretamente para cargos executivos que mais podem se contrapor ao presidente ao longo do mandato, do mesmo modo que seus congêneres fizeram com Figueiredo no final do regime militar.

Por fim, o modelo federativo tinha se construído por meio do diálogo, da negociação e da barganha com entes federativos autônomos. O bolsonarismo se colocou também contra esse modelo, porque sua ideia é comandar de forma autocrática e sem concessões o sistema político. O máximo que aceitou foi transferir parcela do orçamento de forma pulverizada para o Centrão, mas sem negociar com os governos subnacionais como seriam feitos esses gastos – o chamado orçamento secreto é uma transferência de recursos dos parlamentares que passa por cima da lógica federativa das políticas públicas.

O resultado desse modelo bolsonarista foi o enfraquecimento das políticas sociais, o fracasso no combate à covid-19, o aumento da descoordenação federativa e da desigualdade territorial, a perda de capacidade de fazer uma integração nacional com a Amazônia, bem como a busca da desinstitucionalização de canais democráticos de diálogo com os governos subnacionais (e com a sociedade) no plano das políticas públicas. O confronto beligerante e de soma-zero com governadores e prefeitos tornou-se a marca federativa do governo Bolsonaro.

O federalismo brasileiro sofreu com o modelo bolsonarista, mas não foi subjugado por ele. Os estados e municípios conseguiram garantir seus direitos no STF, os governos subnacionais adotaram autonomamente e em parceria medidas próprias contra a pandemia nos campos da educação e da saúde (Peters, Grin & Abrucio, 2021) e ainda criaram alianças regionais, como o Consórcio do Nordeste, para salvaguardar seus direitos. Além disso, conseguiram aprovar projetos favoráveis à alocação descentralizada de recursos pelo Congresso Nacional no auge da pandemia e de forma estrutural com a aprovação do novo Fundeb.

A despeito disso, o fato é que a política federativa de Bolsonaro reduziu o componente democrático e de combate à desigualdade do federalismo brasileiro. Para lidar com a herança do bolsonarismo, a Federação terá de voltar ao seu caminho democrático e de combate à desigualdade que vinha adotando desde 1988. No momento em que o país comemora seus 200 anos de Independência, é necessário frisar que o fortalecimento da nação nas próximas décadas vai depender de recolocar o pacto federativo no prumo, para então iniciar um novo ciclo de reformas que democratizem o modelo político-territorial e tornem o Brasil um país mais equilibrado e igualitário do Oiapoque ao Chuí.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L. "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula". *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 41-67.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P. M.; PÓ, M. V. "A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas", in F. L. Abrucio; M. R. Loureiro; R. Pacheco (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. "A construção do Sistema Nacional de Educação: avanços e limites de um projeto inacabado", in L. L. Lima; M. I. A. Rodrigues (orgs.). *Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. 1ª ed. Rio Grande do Sul, UFRGS Editora, 2017, pp. 214-29.

ABRUCIO, F. L. et al. "Combating covid-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination". *Revista de Administração Pública*, 54, 4, 2020, pp. 663-77.

ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a Federação?" *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 29-40.

ANDERSON, G. *Federalismo: uma introdução*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. "Intergovernmental relations in Brazil: an unequal Federation with symmetrical arrangements", in J. Poirier; C. Saunders; J. Kincaid (eds). *Intergovernmental relations in Federal systems: comparative structures and dynamics*. Ontario, Oxford University Press, 2015.

BENZ, A.; BROSCHEK, J. *Federal dynamics continuity, change, and the varieties of Federalism*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

BICHIR, R.; JÚNIOR, S. S.; PEREIRA, G. "Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas)". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35 (102), 2020, pp. 1-23.

BROSCHEK, J.; BETTINA, P.; TOUBEAU, S. "Territorial politics and institutional change: a comparative-historical analysis". *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (1), 2017, pp. 1-25.

BURGESS, M. "Federalism and Federation: a reappraisal", in M. Burgess; A. Gagnon (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London, Harvester/Wheatsheaf, 1993.

CAMARGO, A. "O novo pacto federativo". *Revista do Serviço Público*, ano 45, vol. 118, n. 1. Brasília, 1994.

CODATO, A. "Estado Novo no Brasil: um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário". *Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, n. 2. Rio de Janeiro, 2015, pp. 305-30.

COUTO E SILVA, G. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981.

DRAIBE, S. "As políticas sociais do regime militar", in G. A. D. Soares; M. C. D'Araújo (orgs.). *21 anos de regime militar – balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994, pp. 271-309.

ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. "Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação", in G. Hocman; C. A. P. Faria (eds.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1997.

GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. *Governos locais: uma leitura introdutória*. 1ª ed. Brasília, Enap, 2019.

GRIN, E.; BERGUES, M.; ABRUCIO, F. L. "Toma de decisiones políticas en Brasil: arenas de negociación intergubernamental y salvaguardias federativas", in J. M. Ruiz; E. J. Grin (eds.). *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. Ciudad de México, Inap, 2020.

GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. 1ª ed. Porto Alegre, UFRGS Editora, 2021.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1936.

IGLESIAS, F. *Política econômica do governo provincial mineiro (1835-1889)*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1958.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. "Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90". *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11 (2), 1999, pp. 63-83.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. "A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas públicas brasileiras nas últimas décadas". *Cadernos de Gestão Pública*, 19 (64), 2014, pp. 2-18.

MELO, M. A. (1993). "Municipalismo, *national-building* e modernidade no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 6, n. 23, pp. 85-99.

PETERS, B. G.; GRIN, E.; ABRUCIO, F. L. *American federal systems and covid-19. Responses to a complex intergovernmental problem*. UK, Emerald Publishing, 2021.

REZENDE, F. "Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira", in W. Hofmeister; J. M. B. Carneiro (orgs). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SALLUM JÚNIOR, B. *Labirinto: dos generais* à *Nova República*. São Paulo, Hucitec. 1996.

SCHNABEL, J. "The intergovernmental safeguard's capacity to prevent opportunism: evidence from eight federation". ECPR General Conference. Montreal, University of Montreal, August 2015, pp. 26-9.

STEPAN, A. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 2, 1999, pp. 197-251.

TORRES, J. C. O. *A formação do federalismo no Brasil*. São Paulo, Nacional, 1961.

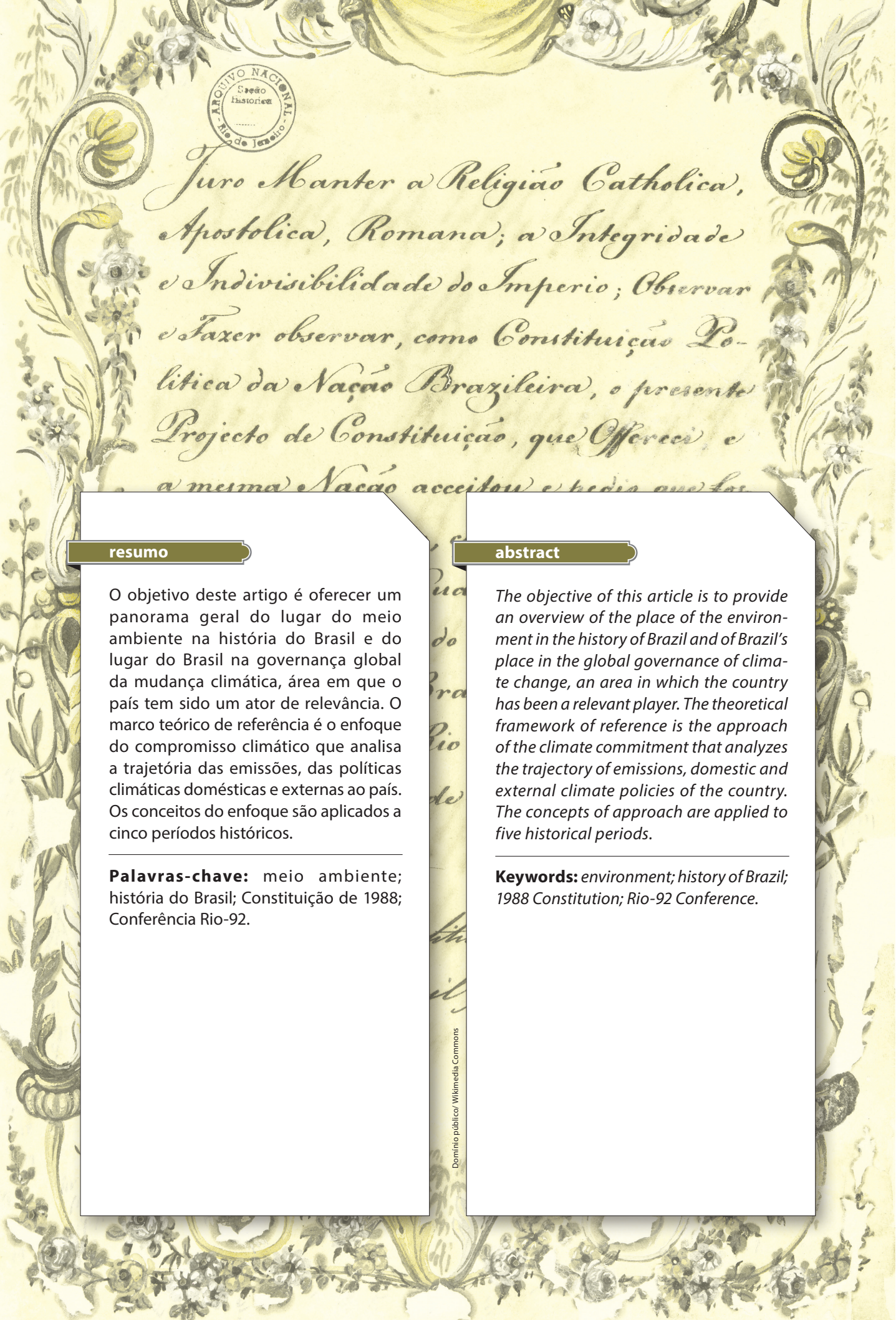


Arte sobre foto de Vinícius Mendonça/Ibama/ Domínio público/ Wikimedia Commons

Governança ambiental: da destruição das florestas até os objetivos de descarbonização

Eduardo Viola

Matias Alejandro Franchini



resumo

O objetivo deste artigo é oferecer um panorama geral do lugar do meio ambiente na história do Brasil e do lugar do Brasil na governança global da mudança climática, área em que o país tem sido um ator de relevância. O marco teórico de referência é o enfoque do compromisso climático que analisa a trajetória das emissões, das políticas climáticas domésticas e externas ao país. Os conceitos do enfoque são aplicados a cinco períodos históricos.

Palavras-chave: meio ambiente; história do Brasil; Constituição de 1988; Conferência Rio-92.

abstract

The objective of this article is to provide an overview of the place of the environment in the history of Brazil and of Brazil's place in the global governance of climate change, an area in which the country has been a relevant player. The theoretical framework of reference is the approach of the climate commitment that analyzes the trajectory of emissions, domestic and external climate policies of the country. The concepts of approach are applied to five historical periods.

Keywords: *environment; history of Brazil; 1988 Constitution; Rio-92 Conference.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

O Brasil é um ator central para a estabilidade do Sistema Terrestre, por causa de seu capital natural, a saber (Viola & Franchini, 2018):

- aproximadamente 2,16 gigatoneladas de CO_2 equivalentes de emissões anuais (2020), o que representa cerca de 3% do total mundial (36 Gt CO_2e em 2020), correspondendo a 10 toneladas *per capita* (acima dos países de renda média alta e da União Europeia e muito acima da média mundial) e cerca de 0,6 tonelada para cada $1.000 do PIB (PPP) - também acima da média mundial (dados SEEG[1]);
- o estoque de carbono florestal mais importante do mundo;
- a maior biodiversidade do mundo;
- a maior reserva de terras agrícolas e o agronegócio mais competitivo do mundo;
- a terceira maior reserva de água doce do mundo;
- uma grande capacidade de energia renovável não tradicional: solar e eólica;
- a mais eficiente e a segunda maior produção de etanol do mundo;
- um grande potencial de energia hidrelétrica que pode ser facilmente explorada devido à alta competitividade da indústria brasileira no setor; e
- um grande potencial de sequestro natural de carbono.

O objetivo deste artigo é dar uma perspectiva histórica do lugar do Brasil na

EDUARDO VIOLA é pesquisador sênior do Instituto de Estudos Avançados da USP e professor de Relações Internacionais da FGV e da UnB.

MATIAS ALEJANDRO FRANCHINI é professor de Relações Internacionais da Universidad del Rosario de Bogotá, Colômbia.

1 Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission.

governança global da mudança climática, área em que o país tem sido um ator de relevância, por seu peso objetivo no ciclo global de carbono, pelas oscilações da política doméstica e por seu protagonismo nas negociações internacionais.

Utilizamos, para mapear essa trajetória, os conceitos de poder e compromisso climático, que avaliam o potencial objetivo do país para descarbonizar e as políticas efetivas relacionadas (Viola & Franchini, 2018). Esses conceitos são aplicados na análise de cinco períodos históricos: da Independência à Conferência Rio-92; a presidência de FHC; a presidência de Lula; as presidências de Dilma e Temer e a presidência de Bolsonaro.

ESTRUTURA ANALÍTICA: GOVERNANÇA MULTINÍVEL, PODERES CLIMÁTICOS E COMPROMISSO CLIMÁTICO

A mudança climática é um dos maiores desafios de governança de nosso tempo, na medida em que combina uma enorme complexidade: altos custos de transição e efeitos potencialmente devastadores (mesmo que dispersos no tempo), além da demanda por ações cooperativas em uma estrutura de incentivo que dificulta a cooperação (Keohane, 2014; Ostrom, 2009).

Como está amplamente estabelecido na literatura, a gestão da mudança climática requer a cooperação de uma ampla gama de atores localizados em vários níveis e esferas de governança, do local ao global e do público ao privado, a fim de garantir respostas eficazes, eficientes e equitativas (Ostrom, 2009).

Nessa estrutura fragmentada de governança multinível, é possível ganhar alguma perspectiva sobre as possibilidades de conter a crise climática, concentrando-se na economia política da mudança climática dos Estados-nação, particularmente nos mais relevantes em termos de emissões de gases de efeito estufa (GEE), de poder econômico e de potencial de baixo carbono (Brenton, 2013; Giddens, 2009).

Ao estabelecer-se a relevância da dinâmica interna dos Estados na análise das perspectivas de governança da crise climática, surge a questão de como analisar o papel desses atores, ou seja, de como avaliar se eles estão sendo vetores para agravar ou mitigar o problema. Para isso, recorremos à abordagem do compromisso climático, que pretende precisamente avaliar o grau em que as sociedades e os formuladores de políticas assimilam e respondem à crise climática como um desafio central para a humanidade (Viola & Franchini, 2018). Sob esse critério, é possível classificar as forças em um contínuo que tem, em um extremo, a categoria conservadora, que são aqueles que não estão dispostos a fazer os esforços necessários para estabilizar o sistema climático, e, no outro extremo, a categoria reformista, os que estão dispostos a fazer isso, sendo os moderados a categoria intermediária.

Concebemos o Estado como um resultado fluido e transitório da lógica interdependente da sociedade, do mercado e do próprio governo; nessa abordagem são analisadas duas dimensões (Viola & Fran-

chini, 2018): a trajetória de emissões de GEE da sociedade e a trajetória de suas ações climáticas, com ênfase na mitigação, tanto doméstica quanto internacional. Na análise das emissões, destaca-se a participação de cada país nas emissões globais, o nível e a evolução das emissões *per capita* e a evolução dos principais setores emissores, que, no caso do Brasil, é o desmatamento. Na análise das ações climáticas, destaca-se, internacionalmente, a natureza cooperativa ou não cooperativa de cada país nas negociações no âmbito da CQNUMC, especialmente em sua interpretação do princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas (RCPD), as características de seus compromissos de mitigação e, domesticamente, são destacadas a estrutura regulatória e burocrática, a existência e as características dos planos de mitigação e as políticas relacionadas aos grandes setores emissores – no caso do Brasil, o controle do desmatamento.

Mesmo relativamente consolidada (e sob ameaça desde 2019), a democracia brasileira tem sido de baixa qualidade, incapaz de fornecer planejamento e ação de longo prazo para criar e proteger bens comuns, tanto domésticos como internacionais. Como analisado em outros artigos deste dossiê, o sistema político promove uma governança de baixa qualidade por diversas razões, realçadas as questões dos pesos e contrapesos e da fragmentação do poder como características principais do Brasil na qualidade de país continental. Esses elementos são centrais para entender os limites do compromisso climático do país e, mais amplamente, o significado e as fontes do Brasil como uma potência ambiental com baixo desempenho.

A HISTÓRIA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NO BRASIL

Da Independência à Rio-92

Ao longo dos últimos dois séculos, algumas figuras políticas-chave valorizaram os ativos ambientais do país como uma característica central da identidade nacional e das possibilidades de desenvolvimento. José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) foi um crítico consistente da degradação ambiental em seu tempo, lamentando a destruição do "esplêndido berço da natureza" (Pádua, 2002). Joaquim Nabuco (1849-1910) e Alberto Torres (1865-1917) seguiram o caminho de José Bonifácio. Desde a década de 1930, o Brasil tem tido, como consequência, um registro notável de legislação ambiental e florestal que tem sido, ao mesmo tempo, avançada, mas, infelizmente, quase nunca implementada, até 2004.

Um processo semelhante de conquista do mundo natural pôde ser observado durante o regime militar (1964-1985). No entanto, o marco geral da negligência em relação a questões ambientais, no período, foi acompanhado da criação de uma série de instituições orientadas à proteção ambiental, incluindo a fundação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, em 1973 e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), em 1981 (Lei n. 6.938/81).

A partir da década de 1970, emerge o movimento ambientalista, que se concentra no combate à poluição do ar e das águas nas grandes cidades, na criação e sustentação de áreas protegidas (parques nacionais, estaduais e municipais, áreas de proteção

permanente etc.) e no combate ao desmatamento nos principais biomas, com destaque para a Mata Atlântica e a Amazônia. Algumas grandes lutas adquiriram visibilidade e destaque: movimento de preservação das Sete Quedas, de luta contra a construção do novo aeroporto de São Paulo em Caucaia do Alto, de combate à extrema poluição do polo industrial de Cubatão, de combate ao uso indiscriminado de agrotóxicos no Rio Grande do Sul (Viola, 1986).

O processo de democratização trouxe novas preocupações em relação às florestas e ao meio ambiente na agenda pública brasileira, impulsionadas, principalmente, por um movimento ambiental pequeno, mas forte e articulado. A Amazônia, o Pantanal e a Mata Atlântica foram considerados "Patrimônios Nacionais" na nova Constituição Federal de 1988, sendo-lhes concedida proteção especial – mas apenas hipoteticamente.

No entanto, e em paralelo a esse processo de avanço da legislação ambiental, o desmatamento na Amazônia começou a aumentar (ver Figura 1), impulsionado por vários fatores: a construção de usinas hidrelétricas; a crescente demanda por madeira, para os mercados interno e internacional; uma população crescente sem nenhum outro meio de subsistência além da exploração ilegal de madeira e conversão florestal; a incapacidade dos órgãos ambientais – tanto nacionais quanto estaduais – de controlar efetivamente a situação, incluindo o Ibama; e uma visão generalizada do desenvolvimento econômico baseada em considerações tradicionais de curto prazo (Viola, Franchini & Ribeiro, 2012).

Naquele momento, o Brasil havia se tornado um vilão ambiental global. Particularmente as enormes queimadas de 1987-1988 impactaram a opinião pública internacional, levando líderes ocidentais, como François Mitterrand e Al Gore, a sugerirem alguma forma de regulamentação internacional da floresta amazônica, dada sua condição de Patrimônio da Humanidade. Essas declarações alimentaram ainda mais os instintos geopolíticos nacionalistas dos militares brasileiros sobre a Amazônia. O assassinato do líder ambiental Chico Mendes em dezembro de 1988 não fez mais que acrescentar à imagem do Brasil como vilão ambiental. Nesse marco o presidente Sarney mudou o discurso nacionalista que tinha mantido em relação às questões ambientais até o momento e candidatou-se o Brasil para sediar a Cúpula Ambiental que sucederia à famosa Conferência de Estocolmo (1972), candidatura que foi ratificada pela ONU em dezembro de 1989.

Nas reuniões preparatórias para a Rio-92, durante o ano de 1990, a posição brasileira oscilou entre as mais reformistas, levadas pelo secretário especial do Meio Ambiente José Lutzenberger, e as mais tradicionalmente conservadoras, do ministro das Relações Exteriores Francisco Rezek (Viola, 1997). Essa transformação tornou-se explícita durante a Cúpula Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Cnumad), na qual o governo brasileiro mostrou uma posição mais reformista que a posição extremadamente conservadora mostrada em Estocolmo (Viola, 2002).

Assim, a posição do governo brasileiro, no processo preparatório e durante a própria Cúpula Rio-92, foi baseada em dois princípios: 1) os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados como uma prioridade pela comunidade internacional; e 2) o nível de responsabilidade

pela causas e soluções para os problemas ambientais globais diferem entre os países, o que significava que as economias ricas deveriam suportar a maior parte dos custos de estabilização ecológica.

O governo FHC, 1995-2002: desmatamento, ampliação da reserva legal e Protocolo de Kyoto

No geral, as políticas climáticas e de controle do desmatamento nacionais foram escassas no período que cobre as duas Presidências de FHC, já que a política brasileira se acomodou a taxas muito altas de desmatamento, particularmente na Amazônia, e basicamente aceitou essa situação como o preço do crescimento econômico.

Apesar disso, houve a medida provisória de reforma do Código Florestal (1996), que elevou a área protegida de propriedades privadas na Amazônia de 50% para 80% – um exemplo único de limitação dos direitos de propriedade nas democracias contemporâneas com base em justificativas ambientais. Entretanto, oito anos teriam que se passar antes que a norma fosse colocada em prática.

Em termos mais gerais, o modelo econômico favorável ao mercado, consolidado durante a administração FHC, levou a um aumento sistêmico de produtividade e eficiência, com impacto positivo sobre as emissões de GEE. Entretanto, estes ganhos foram em grande parte prejudicados pelas tendências do desmatamento da Amazônia.

O MMA ganhou relevância no Gabinete durante o segundo mandato do presidente FHC e durante o governo Lula, aumentando sua capacidade – embora limitada – de disputar com outros ministérios poderosos, como Agricultura ou Minas e Energia, em um processo de fortalecimento que se estenderia até 2010.

Nas negociações internacionais, a posição brasileira foi a de que o mundo desenvolvido era o único responsável pela redução de emissões e, como consequência, rejeitou a possibilidade de qualquer compromisso de mitigação – mesmo que voluntário – vindo dos países em desenvolvimento (Viola & Franchini, 2018).

Durante as negociações do Protocolo de Kyoto (1996-2001), o Brasil fundamentou sua posição oficial em cinco pilares:

- o direito ao desenvolvimento;
- a promoção de uma ideia de desenvolvimento ligada à sustentabilidade ambiental;
- a promoção da liderança brasileira em assuntos mundiais;
- evitar a inclusão do manejo florestal nos instrumentos normativos internacionais, para evitar qualquer intrusão estrangeira ou questionamento do uso econômico da Amazônia;
- uma interpretação radical do princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas (RCPD).

Em relação aos sumidouros de carbono, a posição brasileira foi extremamente conservadora, colocando-se contra qualquer perspectiva de incluir o setor de mudança do uso da terra e de florestas nos mecanismos de flexibilidade, particularmente o desmatamento evitado. O governo temia que, no futuro, se fossem estabelecidas metas de emissão para os países em desenvolvimento, o Brasil acumularia uma dívida enorme, devido às altas taxas de desmatamento na Amazônia.

Apesar de ser um país com uma matriz energética média em carbono, os principais aliados do Brasil nas negociações de Kyoto foram as economias emergentes intensivas em combustíveis fósseis, como a China, a Índia e a Indonésia (Viola & Franchini, 2018). Assim, na definição da posição brasileira durante o processo de Kyoto, o principal ativo limpo do país – o *mix* energético – foi subestimado pela principal falha suja – o desmatamento excessivo (Pereira & Viola, 2021).

O governo Lula, 2003-2010: controle do desmatamento e novo *soft power*

Os primeiros dois anos da administração Lula estiveram dominados pelas tendências inerciais do período anterior (Abranches, 2013). No entanto, entre 2005 e 2010, o Brasil fez uma mudança fundamental em termos de compromisso climático, passando de vilão do clima com altas taxas de desmatamento para líder entre os países em desenvolvimento no controle de emissões e políticas climáticas. A maior conquista do período foi na parte do perfil de emissões, pois o Brasil finalmente conseguiu controlar, em grande medida, o desmatamento na Amazônia, o que levou a uma redução de 55% dos GEE entre 2004 e 2010, uma característica única no mundo para uma economia moderna em crescimento. Ao mesmo tempo, a produção de etanol iniciou uma nova era dourada de expansão, o investimento público em hidroeletricidade foi retomado e a indústria de energia eólica começou a crescer.

Internacionalmente, o Brasil começou a relaxar sua posição rígida na regulamentação florestal em 2006 – a da Paranoia e da Impotência da Amazônia – e, no final de 2009, estava pronto para apresentar o mais ambicioso compromisso voluntário de mitigação para 2020 entre os grandes países emergentes. Além disso, o Brasil tornou-se um dos primeiros países não Anexo 1 do Protocolo de Kyoto a aprovar uma lei climática nacional – que incluía o compromisso voluntário de mitigação apresentado internacionalmente –, aprovada pelo Congresso no final de 2009 com forte apoio de quase todos os partidos políticos.

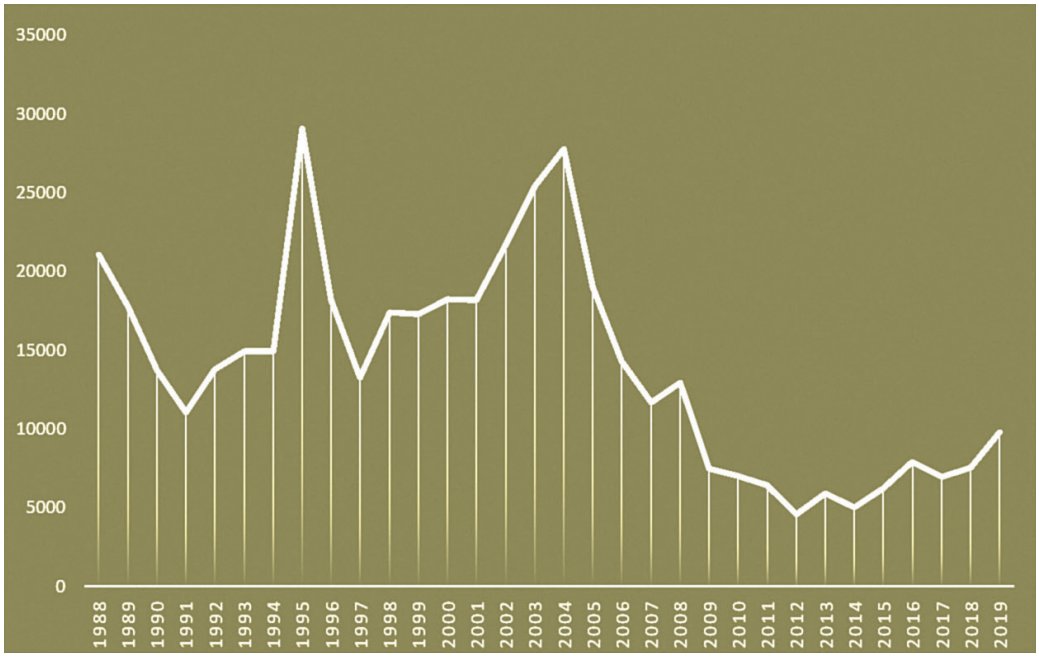
Assim, entre novembro de 2009 e outubro de 2010, o Brasil atingiu o mais alto nível de compromisso climático de sua história. Esses 12 meses de ativismo climático começaram com o anúncio de um compromisso internacional voluntário de mitigação para 2020 e terminaram com um primeiro turno das eleições presidenciais que viu a candidata verde Marina Silva obter quase 20% dos votos.

No coração desse crescente processo de compromisso climático brasileiro estava o sucesso retumbante da política de controle do desmatamento ilegal na Amazônia (Viola & Franchini, 2018), o que lhe permitiu abandonar definitivamente sua posição defensiva. De fato, o valor da taxa de desmatamento de 2009 foi um sexto do valor de 2004 (Figura 1). Assim, o Brasil passou de níveis extremadamente altos de emissão *per capita* em 2004, quase 20 t de CO_2e, para níveis altos em 2009, em torno de 9 t de CO_2e.

Outra das expressões de uma política externa mais comprometida climaticamente nesse período foi a chamada "Diplomacia do Etanol", lançada pelo presidente Lula em 2006

FIGURA 1

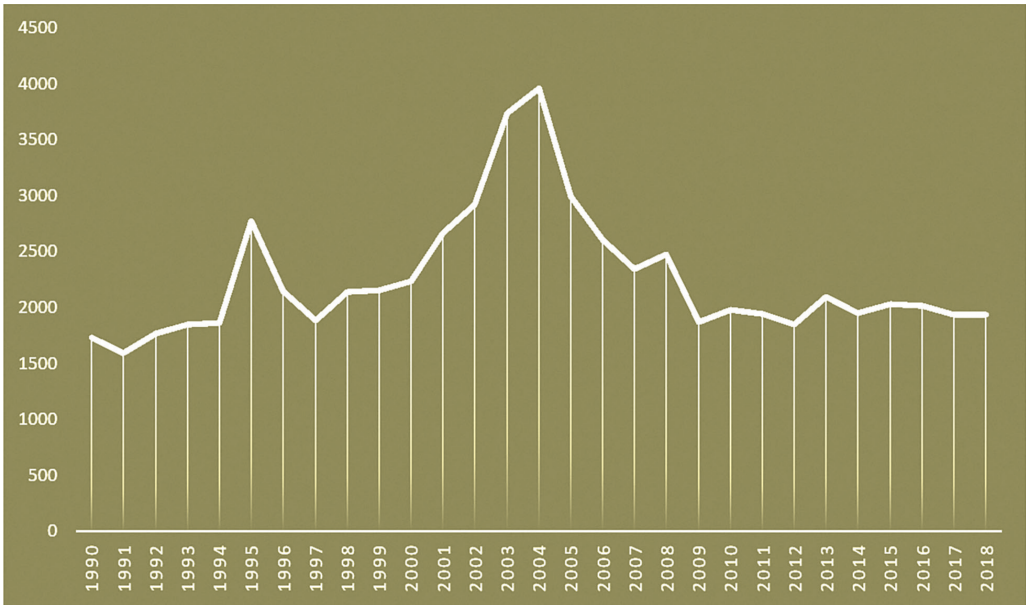
Desmatamento na Amazônia Legal (em km²), 1988-2019



Fonte: Elaboração própria com base em Inpe-Prodes (http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes)

FIGURA 2

Emissões de GEE no Brasil, 1990-2018 (em bilhões de toneladas de CO_2e)



Fonte: Elaboração própria com base em Rittl e Angelo (2019)

com o objetivo de desenvolver um mercado global para os biocombustíveis brasileiros.

Em meados de 2009, a possibilidade de uma segunda grande mudança na posição brasileira tornou-se real. Com a aproximação da Conferência de Copenhague, o ministro Carlos Minc do MMA aumentou a pressão dentro do Gabinete para garantir a efetiva realização do compromisso, enfrentando forte resistência por parte dos ministérios das Relações Exteriores e da Ciência e Tecnologia.

Finalmente, o governo anunciou um compromisso voluntário para reduzir as emissões em 36%-39% em relação ao cenário inercial para 2020, a ser apresentado na 15ª COP da CQNUMC em Copenhague. O Brasil teve uma influência relevante no que se tornaria o Acordo de Copenhague, um documento que salvou a Conferência e abriu o caminho para o Acordo de Paris (Falkner, 2016).

No final de dezembro de 2009, a lei sobre mudança climática foi aprovada no Congresso Nacional com altos níveis de apoio entre os legisladores. A Lei 12.187 estabeleceu a Política Nacional de Mudança Climática (PNCC), consolidou a estrutura burocrática federal para lidar com a questão e incorporou o compromisso internacional voluntário de mitigação na estrutura regulatória nacional, exigindo que o Estado federal construísse uma série de planos setoriais de mitigação. Essa foi a primeira lei climática geral da América Latina, e entre as primeiras fora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A presença da questão climática na agenda política nacional permaneceu alta ao longo de 2010, na medida em que foi um dos principais tópicos de discussão na campanha presidencial daquele ano. Isso se deveu em grande parte à candidatura de Marina Silva, pelo Partido Verde, que teve fortes intenções de voto durante toda a campanha. Como consequência, obrigou os principais candidatos, Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB), a fazerem referências ao aquecimento global em suas próprias plataformas, quando o assunto estava inicialmente ausente. Os quase 20% de votos que a candidata verde alcançou no primeiro turno das eleições reforçaram a premissa de que uma parte significativa da sociedade brasileira estava comprometida com a mitigação da mudança climática.

O movimento ambientalista – incluindo ONGs de vários tipos – manteve uma alta capacidade de influência sobre o Ministério do Meio Ambiente, que cresceu ainda mais no início do governo Lula. Os ministros tiveram o apoio do presidente – maior orçamento e apoio da Polícia Federal – para fazerem avançar a política de controle do desmatamento na Amazônia, uma das bandeiras históricas do ambientalismo brasileiro. Fora da esfera estatal, as ONGs ambientais puderam influenciar sozinhas as atitudes do mercado e do Estado, como ilustrado pela moratória da soja e, em menor medida, a moratória da carne.

Mesmo alguns setores relevantes do mercado vieram a ter, ainda que brevemente, preocupações com a trajetória de emissões do país e seu papel na mesma. Assim, várias coalizões empresariais surgiram em 2009 com o objetivo de influenciar as decisões governamentais em relação à COP15 (Hochstetler & Viola, 2012).

O maior setor anticlimático do período foi a indústria petrolífera, que iniciou um caminho de rápido crescimento e crescente influência política desde a confirmação das vastas reservas de petróleo do pré-sal no final

de 2007. Entretanto, o impacto negativo desse setor sobre o nível de compromisso climático só seria totalmente exposto na Presidência de Dilma. Outras características negativas do período foram a expansão subsidiada da frota de automóveis, o forte aumento do consumo de gasolina e diesel e a maior carbonização da matriz elétrica, mesmo que leve.

Na frente da política econômica geral, as tendências estatistas do segundo mandato do presidente Lula – como o relaxamento da trajetória fiscal – não impactaram fundamentalmente o caminho das emissões de GEE, pois as taxas de desmatamento caíram sistematicamente. Entretanto, o aumento dos subsídios aos preços da gasolina, o apoio governamental à expansão da Petrobras e de outras empresas petrolíferas e os alívios fiscais dados à indústria manufatureira sem condicionalidades de eficiência tiveram resultados claramente negativos em termos de intensidade de carbono. Além disso, como a política econômica não promoveu ganhos de produtividade, ela foi negativa para o caminho das emissões de GEE, excluindo o setor de mudanças do uso da terra e das florestas. Assim, o que aconteceu no Brasil naquele período não foi uma revolução de baixo carbono, mas o controle de uma atividade retrógrada com baixo retorno econômico – o desmatamento ilegal.

Brasil de Dilma Rousseff e Michel Temer, da moderação ao conservadorismo (2011-2018)

Dilma Rousseff foi eleita para assegurar a continuidade do projeto Lula, mas a agenda climática – e a agenda ambiental em geral – esteve praticamente ausente em seu primeiro mandato (2011-2014), com exceção parcial dos desenvolvimentos em torno da Conferência Rio+20, e fez um tímido retorno em seu segundo mandato (2015-16), forçado pelo processo que levou ao Acordo de Paris em dezembro de 2015. Na verdade, o compromisso climático do governo brasileiro foi progressivamente reduzido durante os quase seis anos de seu mandato.

Na arena internacional, a política climática do Brasil tornou-se menos ostensiva e mais conservadora (Pereira & Viola, 2021). Assim, enquanto Lula havia feito das negociações climáticas uma oportunidade para expor o papel do Brasil como potência global, Dilma, menos interessada nessa política de prestígio, absteve-se de fazer gestos semelhantes aos de seu antecessor. Tanto no discurso, quanto na prática, Dilma subordinou a agenda climática à agenda do crescimento econômico, devolvendo ao Brasil posições mais conservadoras.

Apesar de sua relutância, o processo de Paris levou Dilma a planejar, em 2015, já em seu segundo mandato, um exercício presidencial de diplomacia do clima, embora sem atingir os parâmetros ostensivos de seu antecessor. Antes da COP de Paris, Dilma assinou um acordo de cooperação com os Estados Unidos de Obama e anunciou em Washington, em julho de 2015, uma série de compromissos climáticos, o primeiro em quase seis anos, e o primeiro de sua administração (Viola & Franchini, 2018). Esses anúncios tornaram-se a base das Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND) brasileiras, nas quais o Brasil se comprometeu a reduzir suas emissões em 30% até 2030 em relação aos níveis de 2005, o

ano base (Brasil, 2015). A contribuição também incluiu compromissos específicos na área de controle do desmatamento amazônico e energia renovável. O compromisso do Brasil foi o segundo mais avançado entre os países em desenvolvimento (depois de Costa Rica) ao incluir metas de redução absoluta de emissões. Pelo menos no plano discursivo havia se produzido uma transformação profunda na posição internacional do Brasil em menos de uma década.

Contudo, a política climática doméstica primeiro estagnou-se e depois regrediu. O Plano Setorial de Combate ao Desmatamento na Amazônia sofreu retrocessos desde o início da Presidência de Dilma, com reduções no poder de monitoramento do Ibama e uma queda na intensidade da ação da Polícia Federal na região (Instituto Socioambiental, 2012).

Em meados de 2012, essa situação levou os principais líderes do movimento ambientalista a romper a aliança que mantinham com o governo desde janeiro de 2003, em razão do apoio do governo aos setores mais conservadores do agronegócio no processo de reforma do Código Florestal, que diluiu o marco regulatório para a proteção do bioma Amazônia ao decretar anistia para os desmatadores, que geraria mais desmatamento nos anos seguintes.

Em geral, o governo de Dilma tinha em sua essência uma definição arcaica de desenvolvimento, baseada no crescimento a qualquer custo, sem maior consideração pelas questões ambientais em geral e pelas mudanças climáticas em particular. Nesse contexto, grandes recursos estatais foram desviados para planos de estímulo industrial, que se revelaram ineficientes, e para financiar a expansão da indústria petrolífera, iniciada durante a presidência Lula após a descoberta do pré-sal.

Nesse contexto, o desmatamento da Amazônia fez uma reentrada no cenário; após vários anos de reduções anuais sequenciais, as taxas voltaram a crescer ano a ano desde 2013, iniciando um novo período de crescimento que só se agravaria com o tempo (Figura 1). Nesse período, as emissões interromperam sua trajetória de declínio (Figura 2) para estagnarem-se em torno de 2 bilhões de toneladas de CO_2e, pouco menos de 10 t de CO_2e *per capita*, apesar do baixo crescimento econômico no período (Rittl & Angelo, 2019).

No governo Temer a tendência conservadora da política climática manteve-se, pois a questão climática permaneceu na periferia das preocupações governamentais, dominadas pela crise econômica e pela investigação anticorrupção Lava Jato. Externamente, Temer evitou qualquer tipo de exposição internacional sobre o assunto, deixando a agenda climática para seus ministros, que não geraram grandes mudanças, exceto por algumas tímidas promessas relativas a um mercado global de biocombustíveis. Internamente, o governo Temer também não gerou grandes movimentos na agenda, mas manteve o processo de redução do orçamento ambiental, iniciado com Dilma em 2014 como resultado da crise econômica. Continuaram também a degradação da presença dos órgãos de controle federal na Amazônia e a queda na taxa de criação de unidades de conservação. Como seus antecessores, Temer manteve o compromisso com a indústria petrolífera, embora tenha pro-

movido uma limpeza financeira na Petrobras e a continuação da liberalização dos preços do petróleo. Manteve também a aliança com o agronegócio.

Em termos eleitorais, a agenda climática também perdeu força, pois, na campanha presidencial de 2014, PT e PSDB fizeram pouca referência ao tema, mesmo com a presença de Marina Silva (Rede/PSB), que conseguiu manter seu bom desempenho (21,3% dos votos no primeiro turno). Em 2018, a agenda pública tinha sido capturada por outras prioridades, como corrupção, emprego e violência, e Marina Silva obteve apenas 1% dos votos.

Na esfera subnacional, os governos continuaram com seus discursos nacionais e internacionais de compromisso com a agenda da mudança climática, particularmente no início do período. A cidade de São Paulo, por exemplo, foi sede da Cúpula C40, enquanto o Rio projetou ainda mais a imagem de uma cidade comprometida com a eleição de seu prefeito como presidente da rede C40. Entretanto, apesar da retórica, a implementação de políticas de mitigação e adaptação foi muito fraca (Mauad & Betsill, 2019).

Como já sugerido, o movimento ambientalista perdeu sua influência no Ministério do Meio Ambiente já no início do governo Rousseff, após quebrar uma aliança declinante com o governo. A ministra do Meio Ambiente, Isabela Teixeira, foi frequentemente criticada pelo movimento ambientalista por não se manifestar contra as políticas mais conservadoras de sua administração. No setor empresarial, as preocupações com o clima recuaram, pois ficou claro que não haveria punição para a intensidade de carbono. Mais tarde, quando a crise econômica tornou-se mais intensa, a agenda mudou para a sobrevivência e as reformas econômicas. O agronegócio dividiu-se, com alguns defendendo abertamente o desmatamento e outros falando sobre a necessidade de contê-lo para evitar possíveis sanções. Em quaisquer dos casos, este setor não pressionou por melhores sistemas de proteção para a floresta amazônica.

Bolsonaro, negacionismo e conservadorismo extremo (2019-2022)

Bolsonaro não só abandonou o mito climático brasileiro, que colocava o Brasil como líder mundial na política climática (Viola & Franchini, 2018; Franchini & Viola, 2019; Viola & Pereira, 2021; Pereira & Viola, 2022), mas posicionou-se como um negador da mudança climática e da ciência de modo mais geral, sendo um dos poucos exemplos no mundo a fazê-lo abertamente – junto com Trump – e o primeiro na América Latina.

As razões da posição anticlimática de Bolsonaro foram expressas em vários discursos, nos quais ele interpretou a mudança climática como um jogo comercial (Franchini, Viola & Mauad, 2020; Pereira & Viola, 2021) e o Acordo de Paris, como a manifestação de uma conspiração globalista para limitar a soberania dos países.

O extremo dessa tendência anticlima e anticiência manifestou-se na controvérsia em torno do diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), que, após divulgar dados sobre a crescente taxa de desmatamento na Amazônia, foi exonerado por Bolsonaro.

Como consequência dessa convergência anticientífica e negacionista nos mais altos níveis de governo, a política climática nacional no Brasil sofreu um enorme retrocesso, manifestado em ações como a eliminação da Secretaria de Mudanças Climáticas dentro do MMA, ou a eliminação do orçamento para as mudanças climáticas em toda a administração federal em 2019 (Observatório do Clima, 2019).

Particularmente negativo tem sido o desempenho do governo na área nevrálgica do controle do desmatamento na Amazônia, tendo os recursos orçamentários sido quase completamente reduzidos (Observatório do Clima, 2019), enquanto a proteção do bioma foi degradada por regulamentos ou decretos ministeriais, tais como a transferência do serviço florestal do MMA para o Ministério da Agricultura, a perda da autonomia do Ibama e a diminuição do número de multas por desmatamento ilegal (Observatório do Clima, 2019).

Além disso, enquanto Dilma e Temer, ao reduzirem os recursos para sua proteção, continuavam afirmando, em seus discursos, a necessidade de cuidar da Amazônia; Bolsonaro, por sua vez, encorajou sua conversão baseada em argumentos de desenvolvimento e soberania. Nesse contexto, o desmatamento se acelerou novamente em 2019 (Figura 1) e mais ainda em 2020. Para culminar, no ano de 2021, o desmatamento na Amazônia chegou a 13.200 km^2, o que significou um retrocesso aos níveis de 2006.

A situação do desmatamento na Amazônia rapidamente levou a uma degradação da imagem internacional do Brasil, levantando controvérsias com os governos alemão e norueguês sobre o Fundo Amazônia, do qual eram os principais financiadores. Diante das ameaças desses países de cortar fundos se a nova administração não garantisse a proteção da floresta, a resposta de Bolsonaro foi recusar a ajuda, repetindo seu discurso nacionalista sobre a Amazônia.

Entretanto, o auge das manifestações conservadoras de Bolsonaro em relação à Amazônia foram as famosas queimadas de agosto-setembro de 2019. No início, a Presidência negou a escala do problema, depois culpou a estação seca pela propagação dos incêndios, e depois culpou as ONGs ambientais pela situação (Pereira & Viola, 2022). No entanto, como as queimadas se tornaram notícia internacional, o Brasil começou a ficar sob fogo de outros governos por sua relutância em tomar medidas para proteger esse ativo global (Walt, 2019). O Brasil voltou assim à posição de vilão climático que havia ocupado desde o final dos anos 1980 até 2004. Particularmente vocal nessa crítica foi o presidente francês Emmanuel Macron, o que despertou os instintos nacionalistas do governo e estimulou as forças armadas a saírem em defesa da soberania e integridade do território brasileiro, em uma reedição do que chamamos de Paranoia Amazônica em outras obras (Viola & Franchini, 2018). Contudo, o discurso nacionalista não ganhou tração na sociedade fora do coração da base bolsonarista (Spektor, Mignozzeti & Fasolin, 2022).

A gestão ambiental em outras áreas também tem sido extremamente negativa e incluiu a liberação maciça do uso de novos agrotóxicos, a redução da representação da sociedade civil e dos estados no Conselho Nacional do Meio Ambiente

(Conama) e uma redução de 9% no orçamento discricionário do MMA entre 2018 e 2019 (Observatório do Clima, 2019). Essa situação levou ex-ministros do Meio Ambiente dos governos democráticos a alertarem sobre a situação crítica da gestão ambiental.

No Congresso, a degradação do compromisso climático continuou a aprofundar-se, a ponto de o presidente da Comissão Mista sobre Mudança Climática ter declarado, em consonância com o ministro Salles, que "a influência humana no processo é muito pequena".

Aqueles que elevaram seu nível de comprometimento climático foram alguns governadores dos estados amazônicos, agrupados no Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal. No contexto da crise dos incêndios de agosto-setembro de 2019 e diante da inação da administração nacional, os governadores emitiram um alerta sobre a gravidade da situação e, em reuniões com os embaixadores da Alemanha, Noruega e Reino Unido, propuseram que as transferências do Fundo Amazônia fossem feitas diretamente a eles sem passar pelo órgão federal (Franchini, Viola & Mauad, 2020). Fora da esfera amazônica, 12 governadores reunidos no Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, em abril de 2019, reafirmaram seus compromissos com o Acordo de Paris.

Em relação ao movimento ambientalista, este último não só perdeu qualquer capacidade de influenciar a Presidência e o MMA, como foi forçado a tomar atitudes defensivas, na medida em que Bolsonaro o considerou, em várias ocasiões, como inimigo da soberania brasileira na Amazônia. Nesse contexto, a capacidade de ação das ONGs ambientais foi reduzida, embora o enfrentamento entre o setor e o governo federal tenha aumentado.

Em relação ao setor empresarial, a tendência inicial foi semelhante à do período anterior, com poucas empresas preocupadas com a política climática e apenas alguns setores do agronegócio apreensivos com os possíveis impactos do desmatamento da Amazônia em seus mercados. Entretanto, em meados de 2020, tornou-se claro que uma parcela das grandes empresas nacionais e estrangeiras nos setores industrial e de serviços era contra a política ambiental do governo, particularmente em torno da questão amazônica. Assim, um grupo de dezenas de fundos internacionais de investimento enviou uma carta às autoridades brasileiras solicitando medidas urgentes para controlar o desmatamento e proteger os povos indígenas, sob pena de retirarem seus investimentos do país. Pouco tempo depois, um grupo de CEOs de grandes empresas brasileiras fez uma chamada semelhante. Finalmente, os três maiores bancos privados do país (Itaú, Bradesco e Santander) anunciaram a formação de um fundo para o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

A ascensão de Biden à Presidência dos EUA colocou o governo Bolsonaro numa posição muito difícil. Depois de um par de meses de negação da nova realidade, Bolsonaro substituiu os ministros de Relações Exteriores e do Meio Ambiente. O novo chanceler Carlos França é mais moderado que o anterior, mas a mudança foi mais de estilo que de conteúdo. O novo ministro do MMA, Joaquim Leite, era o vice e mão direita do anterior (Ricardo Salles) e se

concentrou numa mudança discursiva em preparação para a Conferência de Glasgow. Na Cúpula da Terra, em abril de 2021, Bolsonaro anunciou neutralidade de carbono no Brasil em 2050, o que obviamente não gerou nenhuma credibilidade internacional, em função da trajetória do governo e do fato de ser uma meta remota sem referência a passos intermediários. As posições da UE e dos EUA foram diferenciadas em relação a essa mudança discursiva: a primeira enfatizando que somente acreditaria quando houvesse medidas concretas de governo e os segundos com uma visão menos crítica, tentando dialogar com o governo sobre uma mudança de rumo. A posição do governo Biden em relação a Bolsonaro navegou num difícil equilíbrio entre a necessidade de cobrar medidas pró-ambiente, de um lado, e de outro lado, manter uma relação fluida para evitar uma reorientação da política externa em direção à Rússia e à China.

Durante o ano de 2021, o governo e as poderosas bancadas conservadoras da Câmara dos Deputados aprovaram um afrouxamento da Lei de Licenciamento Ambiental, depois de duas décadas de tentativas fracassadas, mas a aprovação encontra resistências no Senado.

Durante a Conferência de Glasgow, o ministro Leite anunciou uma quase restauração da meta original de Paris, que tinha sido regredida em dezembro de 2020. De qualquer modo, o Brasil não cumpriu com o compromisso do Acordo de Paris que implicava aumentar a ambição das metas a cada cinco anos.

Na negociação sobre a regulamentação do artigo 6 do Mercado de Carbono, a mais importante da conferência, o governo brasileiro mudou sua posição bloqueadora da COP de Madri e teve uma posição cooperativa que favoreceu a conclusão da regulamentação. Contudo, na semana seguinte ao fim da conferência, foi anunciado um aumento de 23% do desmatamento no ano amazônico que vai de agosto de 2020 até julho de 2021, e essa informação estava em posse do governo desde fins de outubro de 2021, mas foi deliberadamente ocultada durante a conferência. Este incidente repercutiu muito negativamente no Brasil e no mundo e sepultou de vez a pequena credibilidade que o governo Bolsonaro poderia ter ganho pelas suas posições mais cooperativas durante a conferência.

O quadro geral deste período é o de um Brasil em declínio ainda maior no sistema internacional, com uma imagem externa degradada pela má gestão ambiental e da pandemia, pelos excessos autoritários do governo e por uma visão extremamente nacionalista e errática das relações com o mundo (Pereira & Viola, 2021).

DESAFIOS FUTUROS

Como uma volta ao passado, existe um consenso na comunidade científica de que o maior desafio do Brasil é parar o desmatamento, e não apenas o ilegal, que atualmente representa aproximadamente 95% do total na Amazônia (Pereira & Viola, 2022). Esse desenvolvimento é decisivo para reduzir emissões de forma consistente e gerar credibilidade nos agentes nacionais e internacionais. No entanto, é um tanto mais difícil hoje do que em 2004, já que os agentes do desmatamento foram pegos de surpresa naquele momento e não conseguiram se organizar e

resistir, ao tempo que a presença do crime organizado na região está mais arraigada. Os elementos mais favoráveis hoje são a experiência do sucesso entre 2005 e 2012 (a superação da impotência amazônica) e a maior centralidade da mudança climática no sistema internacional.

No período até 2004 todo agronegócio era um *driver* de desmatamento, porque empurrava a fronteira agrícola para a Amazônia; atualmente, no entanto, existem três setores do agronegócio: um primeiro tecnologicamente avançado, com incorporação de mudança climática como vetor central das suas operações (incluídos sistemas agrossilvipastoris e reflorestamento); um segundo, também moderno tecnologicamente, mas sem compromisso climático; o terceiro é o setor com menos incorporação tecnológica. O primeiro é uma força reformista do clima, o segundo é mais conservador, mas não pressiona a fronteira de desmatamento na Amazônia, como sim o faz o terceiro. Assim, em relação a 2004, a relação de forças do setor de agricultura tem mudado: em 2004, o primeiro setor do agronegócio não existia, ao tempo que o setor 3 dominava, e a parte orgânica da agricultura familiar quase não existia. Como corolário, têm aumentado as forças reformistas na área.

Ainda em relação ao desafio das florestas, o Brasil ocupa uma franja tropical de alto potencial de sequestro de carbono, que pode atrair investimento de empresas que queiram fazer *off-set* de carbono, que vale tanto para o agronegócio como para a agricultura familiar. Mas, para isso acontecer, são necessárias certas condições de confiança que ainda não estão presentes: parar o desmatamento, aumentar os recursos federais para financiar a agricultura de baixo carbono *vis-à-vis* o Plano Safra, aumentar a ambição das CND e criar um mercado de carbono nacional regulado, interligado com o mercado global de carbono aprovado na COP de Glasgow.

Na área de energia, o Brasil tem menores obstáculos que o resto do mundo na transição, porque tem uma matriz de intensidade de carbono e muita diversidade de fontes. No entanto, é necessário acelerar a incorporação de energia solar, cujo potencial é muito alto em todo o país, e manter o bom ritmo de incorporação da energia eólica. Também melhorar a integração do sistema energético com redes mais inteligentes de transmissão, para que os reservatórios das usinas hidrelétricas sejam usados como reservatórios sistêmicos. Outro desafio é aumentar a eletrificação do sistema econômico e de transporte, o que significa avançar com uma frota de carros híbridos – etanol-elétrico –, incluídos caminhões híbridos e transporte sobre trilhos. Essas transformações – junto com uma modernização sistêmica da indústria – demandam promover mais profundamente o ingresso de capital estrangeiro, tanto do Ocidente como da China, de forma deliberada e com leilões específicos.

Ainda na área de energia, o gás como combustível de transição está estabelecido no nível global, sendo as termoelétricas estabilizadoras do sistema. Paralelamente, a produção de hidrogênio verde, que aparece como uma opção para o futuro, embora com grandes desafios tecnológicos, já é foco de investimentos europeus no Ceará e em Pernambuco, com alto potencial. Um imposto ao carbono com foco nos

lucros extraordinários nos picos de preços de petróleo poderia gerar recursos para financiar essa transição energética (não apenas no Brasil, mas em muitos países). Finalmente, o tratamento de resíduos se torna cada vez mais relevante, na medida em que suas emissões têm crescido sistematicamente. Os desafios na área são o aumento incisivo da reciclagem, a expansão do esgoto tratado para o conjunto da população e a construção de usinas de metano para alguns resíduos sólidos.

CONCLUSÕES

O desmatamento tem dominado a questão climática e ambiental no Brasil desde que o tema se tornou relevante na agenda pública nacional e internacional. Esse domínio parecia estar em extinção para o final dos anos 2000, com o sucesso das políticas de controle do desmatamento. No entanto, a evolução posterior restabeleceu o *status quo* histórico.

O Brasil tem sido uma das fronteiras do desmatamento mundial desde o século XVII, aprofundada nos séculos XX e XXI. A mentalidade das elites e sociedade foi não perceber a riqueza natural das florestas e destruí-las sem piedade – 98% da Araucária, 50% do Cerrado, 90% da Mata Atlântica e 20% da Amazônia. Em tempos mais recentes, o maior desmatamento tem sido no Cerrado, processo que começou antes que na Amazônia e que permitiu a expansão do agronegócio brasileiro.

O Brasil é um exemplo da grande aceleração mundial iniciada em 1950 (alto crescimento populacional, econômico, energético etc., considerado hoje o início do Antropoceno), mesmo que tenha iniciado seu desenvolvimento de forma tardia. Essa grande aceleração tornou o lugar do Brasil como um exportador de recursos naturais (minerais, alimentos e energéticos) e o desafio é tornar esse processo mais racional e sustentável.

Ao mesmo tempo, o Brasil é pioneiro no desenvolvimento do movimento ambiental na América Latina, por motivos domésticos e internacionais, ancorado no potencial ambiental do país. Esse movimento livrou várias batalhas e logrou a lei do Sisnama em 1981, ainda durante a ditadura militar, e foi aumentada sua capacidade de ação. Em 1987-88 o impacto mundial das queimadas na Amazônia e o posterior assassinato de Chico Mendes obrigam Sarney a mudar sua posição em relação às questões ambientais e redundam na candidatura brasileira para a Rio-92, que teria um impacto central na consciência ambiental da sociedade e da mídia nacional.

O momento de acumulação se dá com a mudança de coalizão de centro-direita para centro-esquerda com conteúdo ambiental, cujo corolário seria uma redução notável do desmatamento, que o governo manipulou para se apresentar como um líder global quando antes tinha tido as emissões mais irracionais do mundo.

No entanto, as forças anticlima se reorganizaram e, depois de uma década de avanço, um novo período de retrocesso no controle do desmatamento se instalou. Esse processo de reversão tem sido único no mundo.

Na área de energia, o Brasil se construiu de baixo carbono porque não tinha petróleo e carvão em quantidades significativas. Construiu um programa de biocombustíveis moderno, para limitar as importações de petróleo, com subsídios generosos e baixa

eficiência, mas se expandiu e teve aceitação doméstica. No entanto, não foram criadas as condições de abastecimento e a crise de 1989 significou a debacle do Proálcool. Quando o etanol reaparece com o carro flex, se faz de forma ineficiente, ao tempo que as propostas mais ambiciosas de o Brasil liderar a criação de um mercado global de biocombustíveis são abandonadas após o descobrimento do pré-sal. Paralelamente, o país expande a geração de energia hidroelétrica, uma fonte renovável, mas sem nenhuma consideração em relação aos seus efeitos sobre o desmatamento.

Assim, o que predomina nesses processos é a lógica de curto prazo, a acomodação às circunstâncias. O planejamento energético existe, mas sem consideração consistente de impactos ambientais e sociais, sem se ver o quadro geral de longo prazo.

Finalizando, o Brasil é, provavelmente, o país com maior potencial do mundo para sequestrar carbono com o método mais eficaz (reflorestar e florestar) e para uma transição energética robusta, mas para isso ser realizado existem alguns pré-requisitos: o país deveria controlar totalmente o desmatamento, criar um sistema de pagamento por serviços ambientais na Amazônia e criar um mercado nacional de carbono regulado e interligado com o internacional.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. *The Political Economy of Deforestation in Brazil and Payment-for-Performance Finance*. Center for Global Development. Climate and Forest paper series n. 10, 2013.

BRAZIL. *Intended Nationally Determined Contribution – INDC*, 2015. Disponível em: http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published Documents/Brazil.pdf.

BRENTON, A. "'Great Powers' in climate politics". *Climate Policy*, 13 (5), 2013, pp. 541-6.

FALKNER, R. "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics". *International Affairs*, 92 (5), 2016, pp. 1107-25.

FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E.; VIOLA, E. "De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil". *Análisis Político*, 33 (99), 2020, pp. 81-100.

FRANCHINI, M.; VIOLA, E. "Myths and images in global climate governance, conceptualization, and the case of Brazil (1989-2019)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62 (2), 2019.

GIDDENS, A. *The politics of climate change*. Cambridge, Polity Press, 2009.

HOCHSTETLER, K.; MILKOREIT, M. "Emerging powers in the climate negotiations: shifting identity conceptions". *Political Research Quarterly*, 67 (671), 2014, pp. 224-2.

HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. "Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons". *Environmental Politics*, 21 (5), 2012, pp. 753-71.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Retrocessos do Governo Dilma na Agenda Socioambiental,* 2012. Disponível em: https://imazon.org.br/PDFimazon.

KEOHANE, R. O. "The Global Politics of Climate Change: challenge for political science". *Political Science & Politics*, 48 (1), 2014.

KEOHANE, R. O.; VICTOR, D. G. "Cooperation and discord in global climate policy". *Nature Climate Change*, 6 (6), 2016.

MAUAD, A.; BETSILL, M. "A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62 (2), 2019.

OSTROM, E. *A polycentric approach for coping with climate change*, 2009. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4287/WPS5095.pdf

PÁDUA, J. A. *Um sopro de destruição. Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786–1888)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. *Climate change and biodiversity governance in the Amazon: at the edge of ecological collapse?*. New York, Routledge, 2022.

PEREIRA, J. C.; VIOLA, E. "Brazilian climate policy (1992-2019): an exercice in strategic diplomatic failure". *Contemporary Politics,* (18), 2021, pp. 55-78.

RITTL, C.; ANGELO, C. *Análise das emissões brasileiras de gases do efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil 1970-2018*, 2019. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/2019-v7.

SPEKTOR, M.; MIGNOZZETI, U.; FASOLIN, G. "Nationalist backlash against foreign climate shaming". *Global Environmental Politics*, 22 (1), 2022, pp. 139-58.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. *Brazil and climate change: beyond the Amazon* (1st ed.). New York, Routledge, 2018.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. *Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora. Governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo, AnnaBlume, 2013.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. "Climate governance in an International System Under Conservative Hegemony: the role of Major Powers". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (Special), 2012.

VIOLA, E. "O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n. 50, 2002, pp. 25-46.

VIOLA, E. "O movimento ecológico no Brasil. Do ambientalismo à ecopolítica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 3, 1986, pp. 5-26.

WALT, S. M. "Who will save the Amazon (and how)?". *Foreign Policy*. May 8 2019.



Arte sobre foto de diegograndi/123RF

Os Códigos Penais brasileiros no combate à corrupção

Rita de Cássia Biason



resumo

Entender as práticas de corrupção no Brasil, desde a Independência até a Operação Lava Jato, implica trazer à tona o ordenamento jurídico pertinente ao controle de desvios de recursos públicos e abusos de poder político. A história do combate à corrupção no Brasil é marcada por uma tradição punitivo-legalista, desde a promulgação do primeiro Código Penal em 1830. Analisaremos, neste artigo, como a corrupção e as suas outras variantes foram tratadas nas Constituições de 1822 e 1988 e nos Códigos Penais promulgados, de 1890 a 1940. Nesse ínterim, ganham destaque os crimes de corrupção (passiva e ativa), prevaricação, concussão e peculato, práticas recorrentes na história da corrupção brasileira.

Palavras-chave: corrupção; peculato; concussão; prevaricação; Códigos Penais; Constituições.

abstract

Understanding corruption practices in Brazil, from Independence to Operação Lava Jato, implies bringing to light the legal framework pertinent to the control of misappropriation of public resources and abuse of political power. The history of the fight against corruption in Brazil is marked by a punitive-legalistic tradition, since the enactment of the first Penal Code in 1830. In this article, we will analyze how corruption and its other variants were dealt with in the Constitutions of 1822 and 1988 and in the Penal Codes enacted from 1890 to 1940. In the meantime, the crimes of corruption (passive and active), prevarication, concussion, and embezzlement, recurrent practices in the history of Brazilian corruption, are highlighted.

Keywords: *corruption; embezzlement; concussion; prevarication; Criminal Codes; Constitutions.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

O combate à corrupção teve sua inclusão na agenda mundial a partir da década de 1970, quando aprovado o *Foreign Corrupt Practices Act* para combater o suborno de funcionários públicos no exterior. Nos anos posteriores, vivenciaríamos uma explosão da temática da corrupção impulsionada por novas ações, diretrizes, orientações e convenções, respectivamente, do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O foco era coibir os desvios de recursos concedidos aos países em desenvolvimento, por uma maior transparência e boa governança dos gastos públicos.

Essa inclusão da corrupção, como uma causa global, alcançaria o Brasil na década de 1980, entrando na pauta política como algo que deveria ser priorizado. Inicialmente, criou-se um consenso sobre a necessidade de medidas anticorrupção, dando-se início a campanhas de conscientização e de mobilização, por exemplo, sobre as eleições. A mobilização social resultou na promulgação de uma lei que criminaliza a compra de votos, Lei n. 9.840, de 1999. Posteriormente, o movimento da sociedade civil se organizaria em torno da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135, de 2010), que torna inelegível, por oito anos, um candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado, mesmo que ainda exista a possibilidade de recursos. Outros dispositivos legais seriam introduzidos, como: a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 1992); Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei n. 9.613, de 1998); Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846, de 2013); Lei das Organizações Criminosas (Lei n. 12.850/2013); Lei de

RITA DE CÁSSIA BIASON é professora assistente do Departamento de Educação, Ciências Sociais e Políticas Públicas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 2011) e, mais recentemente, o Pacote Anticrime (Lei n. 13.964, de 2019), que aperfeiçoou a legislação penal e processual.

Esses novos dispositivos legais tornar-se-iam fundamentais para controlar a corrupção e possibilitar que os princípios democráticos fossem assegurados e as instituições se consolidassem. Democracia e corrupção seriam, a partir de então, incompatíveis, pois a segunda minaria as instituições consolidadas nos princípios democráticos. A ponte construída para combater a corrupção alcançaria desde os segmentos mais conservadores até os liberais e o discurso se unificou. No Congresso Nacional, os discursos, a elaboração das leis, a aprovação de orçamentos e outras proposições incluíram o tema da corrupção. Quer por pressão social, interesses eleitorais ou "denuncismos irresponsáveis", o debate se popularizou.

Em levantamento realizado junto à Biblioteca do Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados), identificamos que desde 1830 os crimes contra a administração pública estiveram presentes nos debates. O peculato, a concussão e a prevaricação aparecem na legislação desde a sua inclusão no primeiro Código Penal brasileiro.

Localizamos junto aos projetos, matérias, pronunciamentos, requerimentos, diários e legislação federal 1.550 referências quanto à questão do peculato, 1.260 sobre prevaricação e 922 sobre concussão.

Quanto aos crimes de corrupção, foram identificadas 30.400 referências, sendo a primeira citação no Decreto de 29 de dezembro de 1929, que "Declara sem effeito o Decreto de 14 de Novembro último e da nova organização ao Commissariado do Exercito", até fevereiro de 2022. No caso de corrupção, devemos considerar que o termo foi utilizado em seus diversos significados, associado desde a questão alimentar até a ideológica. Os crimes de corrupção (passiva e ativa) entraram nas discussões em um número bem menor, com 2.910 citações, e somente no Código Penal de 1940 seriam incorporados como crimes contra a administração pública.

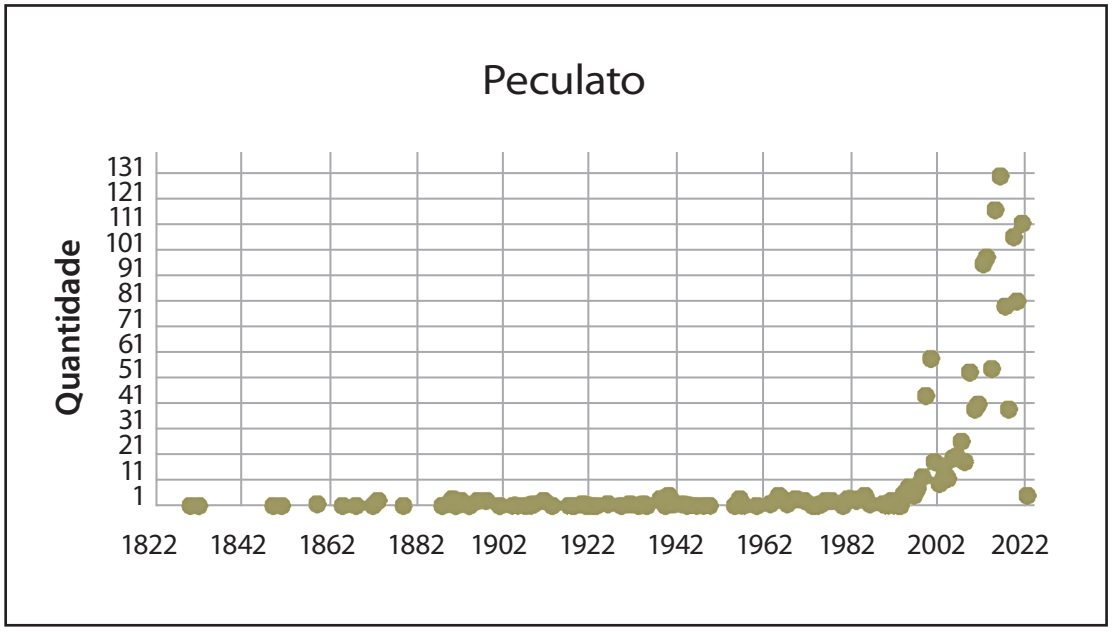
Nos quadros a seguir, é possível identificar a curva ascendente a partir dos anos 1980, quando se tem a globalização das discussões sobre corrupção e as suas práticas correlatas na esfera internacional e, internamente, a reabertura democrática com uma nova Constituição e maior participação da sociedade civil nos debates políticos.

A corrupção e as suas práticas contra a administração pública demandarão, no caso brasileiro, a compreensão do que é a corrupção, como se manifesta e como coibi-la. A construção de uma agenda anticorrupção será gradual e dar-se-á pela criação de novas leis, de programas de controle, da ampliação da transparência e da prestação de contas. Apesar dos esforços adotados nas últimas décadas, os instrumentos para o controle efetivo dos desvios de recursos públicos ou a retirada dos agentes corruptos da política não têm sido satisfatórios.

O caso mais elucidativo dessa dificuldade de "controlar" a corrupção no país ocorreu em março de 2014, quando teve início a Operação Lava Jato. A operação trouxe à tona um grande esquema de corrupção com envolvimento de membros da administração da empresa estatal Petrobras, políticos de partidos, ex-presidentes da República, presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, governadores de estados, além de empresários do setor de construção.

QUADRO 1

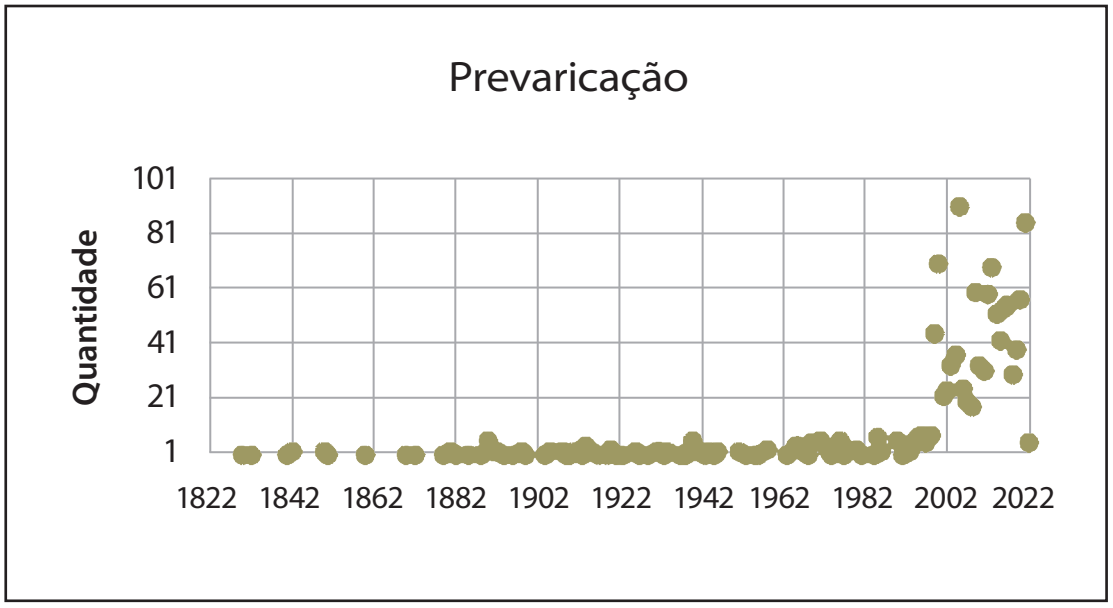
Peculato na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

QUADRO 2

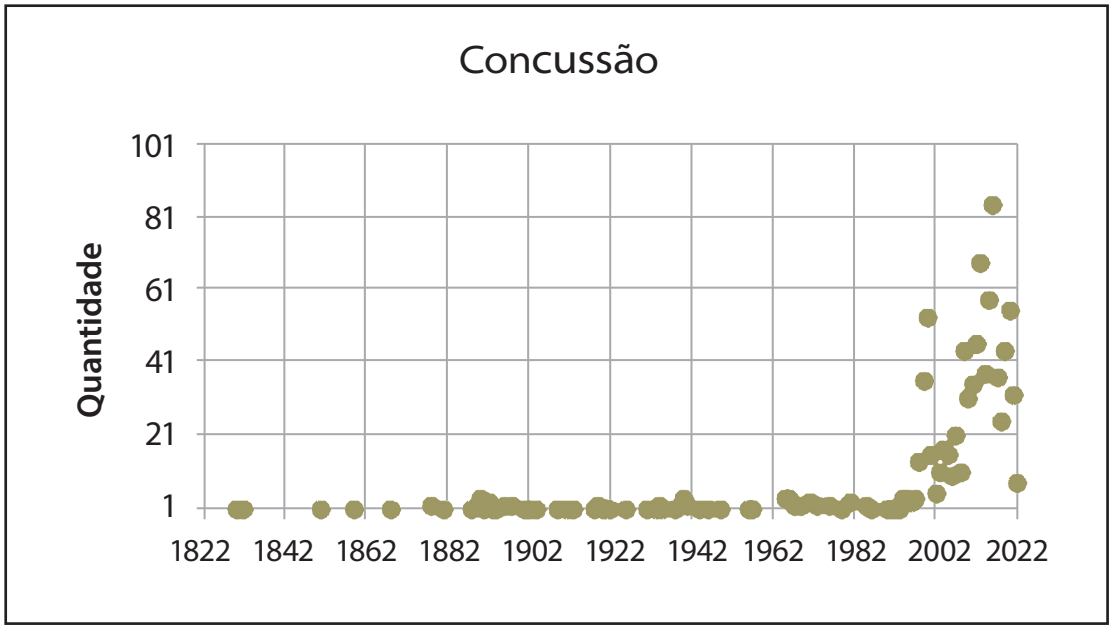
Prevaricação na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

QUADRO 3

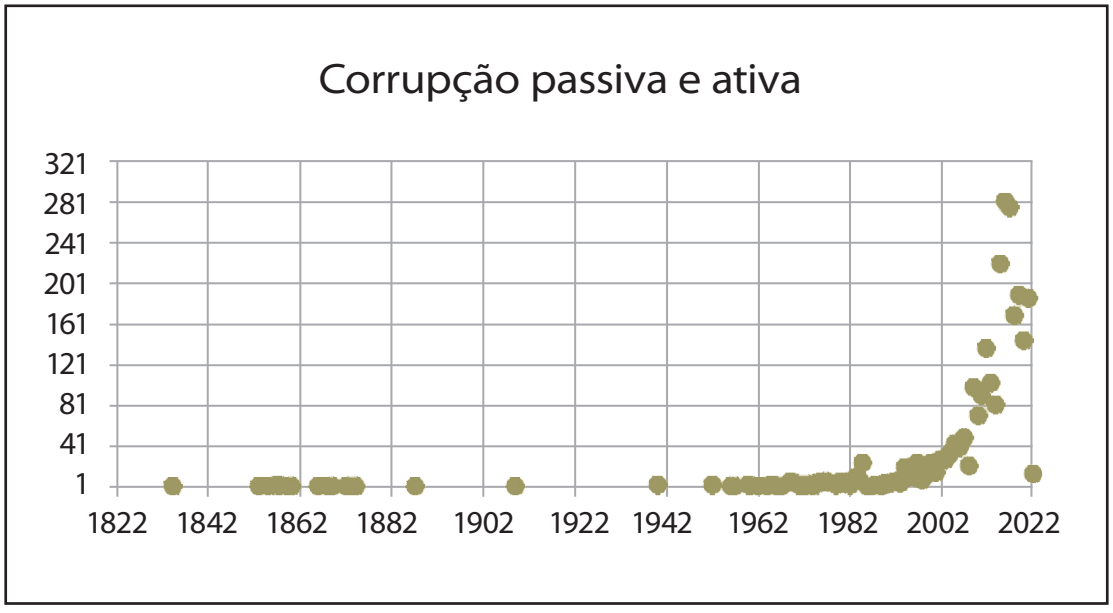
Concussão na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

QUADRO 4

Corrupção passiva e ativa na pauta do Congresso Nacional



Fonte: Elaboração do autor (2022)

Foram 163 prisões temporárias, 553 denunciados, 50 processos por lavagem de dinheiro, corrupção ativa e passiva, fraude a licitação e evasão de divisas que resultaram em 242 condenações contra 155 pessoas[1]. Desde então, presenciamos diversos condenados serem inocentados e, em alguns casos, terem os bens restituídos e a possibilidade de retornar à atividade política. Esse retorno à vida pública não seria apenas dos condenados na Operação Lava Jato, temos inúmeros processos de crimes de corrupção que foram revistos, permitindo que os agentes públicos condenados retornassem à política.

A possibilidade de exercer um novo cargo político (eleito ou não), mesmo após condenações penais, nos induz a refletir quais são os pontos vulneráveis que se apresentam, na estrutura brasileira, no combate à corrupção.

No caso brasileiro, deve-se assinalar que o combate à corrupção tem se desenvolvido em torno de três eixos: prevenção, monitoramento e criminalização. A prevenção se refere ao conjunto de medidas administrativas e dispositivos normativos que auxiliam a regulação das atividades na esfera pública e do agente público (eleito ou não). Essas medidas têm como propósito antecipar as consequências de uma ação, corrigindo-a e redirecionando-a antes que o ato corrupto se manifeste.

O monitoramento concerne aos procedimentos de acompanhamento dos planos da organização pública e a verificação dos métodos e materiais adotados na defesa dos recursos públicos. Esse é o ponto de maior vulnerabilidade, pois depende enormemente de como a sociedade se organiza, como reivindica o acesso à informação e como utiliza a informação obtida para monitorar e/ou controlar a administração pública.

O terceiro, a criminalização, é o processo que pune os corruptos e corruptores. Esses são códigos penais e leis complementares utilizados para encarcerar o agente público. Pressupõe-se que a aplicação de penas e as condenações serão suficientes para desestimular e reduzir os incentivos às práticas corruptas. Tal pressuposto deriva da ideia de que um determinado ato improbo poderá ser eliminado da esfera pública por temor à privação da liberdade. Acredita-se que a possibilidade de encarceramento será suficiente para inibir qualquer desvio de recursos por agentes públicos e "eliminar" a corrupção da esfera pública.

Se a condenação dos agentes públicos é suficiente para acabar com a corrupção, temos que rever a história do Brasil. Deve-se buscar qual é a distorção, na criminalização, que temos reproduzido, que gera dificuldades para retirar esses personagens da cena política.

Neste artigo analisaremos esse último aspecto, a nossa tradição punitiva e criminalizatória, fazendo uso de quatro conceitos da doutrina penal: peculato, concussão, prevaricação e corrupção (passiva e ativa).

A TRADIÇÃO LEGALISTA-PUNITIVA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Em 1822, o Brasil se tornou independente de Portugal após mais de 300 anos de dependência colonial. A Independência

1 Caso Lava Jato, Ministério Público Federal. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados. Acesso em: 10/fev./2022.

colocou em pauta a necessidade de uma nova estrutura política e jurídica, que permitisse distanciar-se da condição de colônia. Essa estrutura se revelou conflituosa na elaboração da primeira Constituição, pela convocação da Assembleia Constituinte e posterior dissolução, prisões de deputados e desavenças entre d. Pedro e José Bonifácio nas discussões quanto às atribuições e funções dos Poderes Executivo e Legislativo.

Promulgada em março de 1824, a Constituição manteria diversas características absolutistas, em detrimento dos anseios de liberais, revelando o ideal de poder que d. Pedro e auxiliares tinham em mente: o país ficaria dividido em províncias com presidentes indicados pelo imperador; restrições à representação popular por voto indireto e censitário (restrito aos cidadãos brasileiros com renda anual de pelo menos 100 mil-réis); o Poder Legislativo seria dividido em Câmara e Senado (com eleições temporárias para a primeira casa e vitalícia para a segunda pela lista tríplice); presença do Conselho de Estado, composto de conselheiros vitalícios nomeados pelo imperador, bem como a presença do Poder Moderador, que resultou numa maior concentração de poderes ao imperador (Fausto, 2006, pp. 77-138).

Havia uma Constituição centrada num ideal absolutista, mantida até o final do Império, em 1831, apesar das pressões liberais e antiabsolutistas (Bonavides, 2004, p. 14). É nessa primeira Constituição que serão introduzidos os primeiros dispositivos legais para inibir abusos contra a administração pública. O peculato, definido como o desvio de bens e/ou valores por funcionários públicos, e a concussão, que se refere ao uso do cargo para obter ou exigir vantagens, estariam contemplados na Constituição de 1824.

O artigo 133 responsabilizava os ministros de Estado pela prática de concussão e o artigo 157 estabelecia que a prática por juízes e tribunais de justiça: "Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei". Não há menção a qual pena os desvios seriam enquadrados e isso seria ordenado, posteriormente, com a "execução" do Código Criminal de 1830.

Esse Código Criminal foi o primeiro Código Penal brasileiro, sancionado poucos meses antes da abdicação de d. Pedro I, em 16 de dezembro de 1830. Ele vigorou de 1831 até 1891, sendo alvo constante de críticas tanto de republicanos quanto de juristas, que o acusavam de ter um caráter autoritário e excessivamente positivista. O código tratava de crimes, dos delitos e das penas que deveriam ser aplicadas. Eram estabelecidos três tipos de crimes: os públicos (contra a ordem política); os particulares (contra a propriedade ou indivíduo); e os policiais (contra os bons costumes). O escopo desse código era garantir a ordem social e os mecanismos de administração da ordem (Alvarez, Salla & Souza, 2003, p. 3).

Dos mecanismos de controle da administração, havia artigos que estabeleciam a punição aos crimes de peculato, concussão e prevaricação. Os artigos 170 ao 172 pela prática de peculato, contidos no Título VI "Dos crimes contra o Thesouro Publico, e propriedade publica", arrolavam penas como perda do emprego, prisão com trabalho de dois meses a quatro anos e multa correspondente pela quantia apropriada, extraviada ou consumida.

A seção IV, artigos 135 e 136, referia-se especificamente à prática de concussão, com

penas que variavam desde a suspensão ou perda do emprego, a prisão, multas e restituição dos valores recebidos, dependendo do ato cometido.

A prevaricação, praticada por "empregados publicos, que por affeição, odio, ou contemplação, ou para promover interesse pessoal seu", estava prevista na seção I, capítulo I, prevaricações, abusos, e omissões dos empregados públicos, no Título V, com penas semelhantes ao previsto nas práticas de peculato e concussão.

Em 1832, o Código Criminal seria complementado pelo Código de Processo Criminal de Primeira Instância, que dispunha sobre a organização judiciária e a parte processual não contempladas no código anterior. Promulgado na década de 1830, alteraria, inteiramente, as formas do procedimento penal vigentes, herdadas da codificação portuguesa. A primeira parte do Código mantinha a distinção, contida no Código Criminal, na qual o "[...] procedimento das ações penais seriam promovidas pelo promotor público quando os crimes fossem públicos e por quaisquer cidadãos quando fossem particulares" (Bajer, 2002, p. 25).

Quanto aos crimes contra a administração pública, inseriu-se: artigos 73, §2 e artigo 154 sobre peculato e concussão, referindo-se a procedimentos de denúncias, assim como os artigos 37, 3° e 339, sobre prevaricação, contendo definições sobre penas.

Esses crimes contemplados nos códigos contra a administração complementavam a Constituição de 1824, pela penalização e uma legislação disciplinadora e punitiva das condutas dos funcionários públicos.

Se no Império adotamos uma Constituição mais conservadora, a Constituição de 1891, no período republicano, inspirada no modelo americano e moldada pela filosofia positivista francesa, traria importantes mudanças, como: fim do regime monárquico e do Poder Moderador; os Estados tiveram mais autonomia e puderam exercer funções diversas (como empréstimos no exterior); inaugurou-se um sistema presidencialista; introduziu-se o sistema de voto direto e universal; extinguiu-se a pena de morte no Brasil; e deixou de existir uma religião oficial, garantindo-se a laicidade do Estado (Fausto, 2006, p. 142).

A Constituição de 1891 não incluiria dispositivos sobre peculato, concussão e prevaricação. Esses temas seriam contemplados no Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890, elaborado logo após o advento da República. Antagonizando com a Carta Constitucional Republicana, o Código Penal continha um viés autoritário, com previsão de maior controle social e dos crimes (Alvarez, Salla & Souza, 2003, p. 5).

Dos crimes voltados especificamente à administração pública, são incluídos: os artigos 221 ao 223, sobre peculato; os artigos 219 e 220, sobre concussão; e os artigos 207 ao 209, sobre prevaricação. Em todos estava prevista uma pena que ia desde a perda até a suspensão do emprego ou prisão com reclusão, que variava de seis meses a quatro anos, dependendo do crime. A inclusão de porcentuais das multas, a partir dos valores extraviados, foi um diferencial relevante entre os dois Códigos Penais promulgados.

Apesar das inúmeras críticas e tentativas de reforma, essa legislação penal sobreviveu por todo o período republicano e somente em 1927 Virgílio de Sá Pereira, Evaristo Morais e Bulhões Pereira elaborariam um primeiro projeto num contexto de uma nova Carta Constitucional. Esse texto não foi objeto de

votação e permaneceu esquecido até 1935, já com a Constituição de 1934 em vigência. O golpe do Estado Novo colocaria fim ao debate desse projeto e se colocaria em pauta a discussão de uma nova lei penal.

A Constituição de 1934, de inspiração na Constituição alemã de Weimar, manteria os princípios da República Federativa, mas introduziria mudanças relevantes, como: aumentou-se a esfera de atuação do Executivo federal; no Legislativo se extinguiu o bicameralismo; o Judiciário, juntamente com o Ministério Público, recebeu uma série de garantias profissionais, criou órgãos federais e foram incluídos órgãos estaduais de justiça; a família foi colocada sob proteção do Estado (maternidade); oportunizou-se uma educação extensiva a todos; estabeleceu-se normas para organizações sindicais; definiu-se direitos trabalhistas e criou-se o mandado de segurança (Fausto, 2006, pp. 193-4).

Após três anos de promulgação constitucional, o golpe de Estado e a implantação do Estado Novo, em 1937, cessariam as perspectivas de um regime democrático e se instituiria uma nova Carta Magna. A Constituição de 1937 centralizaria o poder em torno do Executivo e os estados passaram a ser governados por interventores, nomeados pelo Executivo. Os três poderes continuariam existindo, mas, na prática, o Legislativo e o Judiciário quase seriam extintos. O Conselho de Estado, por exemplo, substituiria o Senado Federal, conselho que tinha grande parte dos seus membros, inclusive o seu presidente, escolhidos pelo chefe do Poder Executivo. No Judiciário se determinou a extinção da Justiça Federal, foram inseridos na legislação federal os instrumentos da disciplina profissional da Magistratura e se padronizou os Processos Civil e Penal.

É nesse contexto, de restrições à liberdade e autoritarismo do Estado Novo, que o Código Penal de 1940 seria criado pelo Decreto-Lei n. 2.848, no governo de Getúlio Vargas, substituindo o Código de 1890.

A tarefa de redigir um novo projeto de codificação ficou sob responsabilidade de Alcântara Machado, professor da Faculdade de Direito de São Paulo e presidente da Comissão de Constituição e Justiça do regime, deposto em 1937. Alcântara havia participado dos estudos desenvolvidos no projeto de Virgílio de Sá Pereira de reforma da legislação penal.

O projeto proposto por Alcântara passaria por elogios, críticas, revisões e alterações até a sua publicação. A versão final muito se distanciaria do proposto pelo professor, com inclusões de "[...] pontos específicos dos códigos suíço, dinamarquês e polonês, além do projeto anteriormente ofertado por Virgílio de Sá Pereira" (Brito, 2007, p. 131). Inserido na tradição positivista, o novo Código Penal reforçaria o caráter punitivo dos anteriores.

A estrutura do Código Penal se dividiu em duas partes: uma geral, em que consta a definição do que são os crimes e como serão aplicadas as penas (incluem-se a prescrição e extinção da punibilidade), e uma especial, em que parte trata da tipificação dos crimes e das suas penas como os crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral.

O peculato (peculato culposo), a concussão, a prevaricação e a corrupção (passiva e ativa) estariam inseridos na versão original juntamente com outros crimes que eram considerados lesivos à administração, como: emprego irregular de verbas ou rendas públicas, facilitação de contrabando ou descaminho, abandono de função, violação e sigilo funcional e de proposta de concorrência. As

penas inseridas para os crimes associados à corrupção eram mais rígidas que as contidas nos Códigos de 1830, 1832 e 1890. Elas variavam desde a reclusão (três meses a oito anos) até multas de 1 a 50 contos de réis.

Após a promulgação do Código Penal, o governo de Getúlio Vargas, pelo Decreto-Lei n. 3.689 de 1941, publicaria o Código de Processo Penal (CPP), destinado a organizar a justiça penal e permitir que o Estado brasileiro pudesse aplicar as sanções contidas no Código de 1940 e em legislações complementares. Acresce-se que o "sistema de justiça criminal brasileiro passou a ter um arranjo institucional mais claro, composto pela Polícia Civil, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelos Tribunais de Justiça e pelo Sistema Penitenciário" (Ribeiro & Duarte, 2011, p. 51).

O CPP e o Código Penal conteriam as medidas autoritárias e restritivas que caracterizavam o período do Estado Novo e até o suicídio de Getúlio Vargas essas legislações penais orientariam a criminalização da corrupção no Brasil. O Quadro 5 sintetiza essa proposição.

Esses dois Códigos, o de 1940 e o CPP, continuariam respaldando os processos penais em momentos de regimes democráticos e autoritários: redemocratização (ou período populista), regime militar e AI-5, e a República Nova.

A Constituição de 1946, período pós-Vargas, definiria o Brasil como uma República Federativa, com um sistema presidencialista; bicameralismo e eleição direta para presidente, pelo voto secreto, com mandato de cinco anos (Fausto, 2006, p. 221). Elaborada em meio ao contexto da Segunda Guerra Mundial, o projeto liberal-conservador acabou predominando. A discussão na Constituinte teve que incluir as diferentes corren-

QUADRO 5

Síntese dos crimes contra a administração pública - Código Penal

	Corrupção (Passiva/ Ativa)	Peculato	Concussão	Prevaricação
Código Criminal de 1830	0	Arts. 170 a 172	Arts. 135 e 136	Art. 129
Código do Processo Criminal de Primeira Instância de 1832	0	Art. 73, §2 Art. 154	Art. 73, §2 Art. 154	Art. 37, 3º Art. 339
Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890	0	Arts. 221 a 223	Arts. 219 e 220	Arts. 207 a 209
Código Penal de 1940 (original)	Art. 317 Art. 333	Arts. 312 e 313	Art. 316	Art. 319

Fonte: Elaboração do autor (2022)

tes políticas, desde udenistas a comunistas, como meio de consolidar as bases para um sistema representativo. A Carta

"[...] representou um compromisso das correntes conservadoras da velha tradição republicana e representativa de 1891 com as forças remanescentes do radicalismo liberal de 30. Sobretudo com a facção congressualmente majoritária que provinha do Estado Novo e ressentida ainda com a deposição de seu ditador e o desmantelamento de sua máquina política" (Bonavides, 2000, p. 74).

Essa facção conservadora apoiaria a Constituição de 1967, elaborada em meio aos cerceamentos dos parlamentares que participavam da Assembleia Constituinte (Bonavides, 2004, p. 432). Nessa Carta Magna, novos dispositivos, ainda mais autoritários, seriam incluídos, tais como: a cassação e a suspensão de direitos políticos pelo Poder Executivo; determinava-se de eleições presidenciais pela via indireta para presidente, por um Colégio Eleitoral; restringia-se o direito de greve; ampliava-se a justiça militar; instituía-se a pena de morte para crimes contra a segurança nacional e o combate à corrupção. A corrupção, mencionada no texto constitucional e no Ato Institucional n. 5, de 1968 (AI-5), refere-se à subversão e não à administração pública. O ponto principal, da Constituição e do AI-5, era a busca da institucionalização do movimento de 1964, de forma que assegurasse a centralização do Poder Executivo.

É nesse cenário endurecido que, em 1969, dá-se prosseguimento às discussões sobre a reformulação do Código Penal de 1940, cujo anteprojeto havia sido elaborado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Hungria, a pedido de ex-presidente Jânio Quadros. O anteprojeto passaria por revisões e seria promulgado pelo Decreto-Lei n. 1.004, de 1969, mas sofreria vários adiamentos, em virtude das críticas ao projeto (Fragoso, 1971), e terminaria sendo revogado em 1978, pela Lei n. 6.578. O Código Penal de 1940 seria mantido e conviveria por vinte anos com a Carta ditatorial. Nesse período de restrições à liberdade civil, esse código seria o único instrumento de punição aos abusos cometidos contra a administração pública.

O longevo código ainda passaria por uma grande reformulação na década de 1980, por uma comissão[2] que elaboraria o anteprojeto de lei, inserido num contexto de transição democrática e de convocação para a Assembleia Constituinte de 1987 para a promulgação de uma nova Carta, publicada em outubro de 1988.

O texto final da Constituição de 1988 introduziria proposições democráticas, como restabelecimento de eleições diretas para cargos do Executivo; ampliação dos direitos sociais e políticos; introdução do voto para analfabetos; voto facultativo para jovens de 16 a 18 anos; instituição do sistema pluripartidário; fim da censura (Fausto, 2006, pp. 288-9); e definiu a impugnação do mandato eleitoral por provas de abuso econômico, corrupção e fraude. Seria a primeira vez que a questão da corrupção política entraria no rol dos dogmas constitucionais desde 1830.

Enquanto a nova Carta constitucional modificava significativamente o ordenamento jurídico brasileiro, o Código Penal de 1940,

2 Comissão presidida por Francisco de Assis Toledo e integrada por Miguel Reale, Francisco Serrano Neves, Renê Ariel Dotti, Ricardo Antunes Andreucci, Rogério Lauria Tucci e Hélio Fonseca.

reformulado em 1984 e 1998, alteraria, principalmente, as penas atribuídas aos crimes previstos no Código. No caso de peculato, peculato culposo e peculato mediante outrem, as penas seriam de reclusão a detenção por meses ou anos e, em alguns casos, aplicar-se-iam multas. A prática de concussão, prevaricação e corrupção (passiva e ativa) seguiria na mesma linha das alterações de peculato, ou seja, a inclusão de penas mais severas aos corruptos e corruptores.

Todos esses Códigos Penais e as Constituições promulgados no país revelam o pensamento da época em que foram editados. Nos 200 anos de história da política brasileira, da Independência ao ano de 2022, a tipificação dos crimes contra a administração pública (peculato, concussão, prevaricação e corrupção) esteve contida nos Códigos Penais. A criminalização dos atos e das práticas contra o bem público tem sido, desde o Império, a solução mais efetiva contra a corrupção e os seus crimes associados. O Quadro 6 resume a nossa tradição legalista e podemos afirmar que o Código Penal de 1940 se mantém como

QUADRO 6

Constituições brasileiras e Códigos Penais

Constituição	Início	Fim	Duração	Código Penal
Império	1824	1889	65 anos	Código Criminal de 1830; Código do Processo Criminal de Primeira Instância de 1832
República	1891	1930	40 anos	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890
Revolução de 1930	1934	1937	3 anos	Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890
Estado Novo	1937	1945	8 anos	Código Penal de 1940 (original) Código Processual Penal de 1941
Redemocratização	1946	1967	21 anos	Código Penal de 1940
Regime Militar	1967	1969	2 anos	Código Penal de 1940
AI-5	1969	1987	18 anos	Código Penal de 1940
Nova República	1988	aos dias atuais	34 anos em 2022	Código Penal de 1940 (reformulado) Código Processual Penal de 1941 (reformulado)

Fonte: Elaboração do autor (2022)

recorrente instrumento nas condenações por crime de corrupção, mesmo no Estado democrático de direito. Como um código redigido em momento divergente do atual pode conviver com a democracia, senão pelo nosso desejo de punição e de encarceramento dos corruptos?

A presença desse arcabouço legalista anticorrupção, redigido num contexto autoritário, contribui para reforçar a crença de que a punição é o melhor instrumento para controlar ou acabar com a corrupção no país. A corrupção não é um fenômeno simples e para além da tipificação de novas condutas, com o aumento de penas com restrição à liberdade e inclusão da corrupção como crime hediondo. Deve-se considerar a construção e estabilização de instituições políticas confiáveis e democráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O consenso anticorrupção e as reformas necessárias foram construídos nas décadas após a redemocratização brasileira e consolidaram a ideia de que corrupção e democracia são antagônicas, daí a presença constante de novas leis. Temos uma tradição legalista que atravessou diversos governos, de monárquicos a democráticos, passando por regimes autoritários, porém, o escopo da criminalização e punição pelas leis é o mesmo: a corrupção deve ser combatida com prisão.

Resulta, essa nossa tradição, em uma bricolagem legalista, que é construída em momentos de pressão social e potencializada pelos meios de comunicação para a retirada da cena política de agentes públicos corruptos (eleitos ou não).

São inúmeros os casos nos quais os congressistas são induzidos a dar uma rápida resposta a um escândalo de corrupção, pela aprovação de uma nova lei com pena mais rigorosa e disciplinadora, de reeducação do corrupto e do corruptor.

O que temos vivenciado é que esses esforços punitivos resultam num efeito contrário – a corrupção na administração pública permanece, em diversos momentos, recorrente, indicando que a criminalização, no caso brasileiro, não tem sido suficiente para retirar os agentes improbos do cenário político.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, P. F. "O Código do Processo Criminal de 1832 e as críticas dos ministros da Justiça". *Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais* (UEG), v. 7, n. 2. Goiás, jan.-jul./2018, pp. 256-71.

ALVAREZ, M. C.; SALA, F.; SOUZA, L. A. F. "A sociedade e a lei: o Código Penal de 1890 e as novas tendências penais na Primeira República". *Justiça e História*, v. 3, n. 6. Porto Alegre, 2003, pp. 97-130.

BAJER, P. *Processo penal e cidadania*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002.

BONAVIDES, P. *História constitucional do Brasil*. Brasília, OAB Editora, 2004.

BONAVIDES, P. "A evolução constitucional do Brasil". *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40. São Paulo, 2000, pp. 155-76.

BRASIL. Ato Institucional N. 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm.

BRASIL. *Código Penal de 1940* (revisado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm.

BRASIL. *Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm.

BRASIL. *Código de Processo Penal de 1941*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

BRASIL. *Código Penal Brasileiro de 1940* (original). Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/527942/publicacao/15636360.

BRASIL. *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1830*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm.

BRASIL. *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil de 1890*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htmimpressao.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. *Biblioteca*. Disponível em: https://www6g.senado.leg.br/busca-congresso/?q=biblioteca.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946***.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

BRASIL. *Decreto de 29 de dezembro de 1829*. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/375519/publicacao/15634871.

BRASIL. Decreto n. 1.127, de 6 de dezembro de 1890. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/391159/publicacao/15836188.

BRASIL. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. Disponível em: https://www2.

camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html.

BRASIL. Decreto-Lei n. 1.004, de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1004.htm.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2848, de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 1941. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3689-3-outubro-1941-322206-publicacaooriginal-1-pe.html.

BRASIL. Lei n. 6.578, de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6578.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.578%2C%20DE%2011,Art.

BRASIL. Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm.

BRASIL. Lei n. 9.714, de 25 de novembro de 1998**.** Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1998/lei-9714-25-novembro-1998-352670-publicacaooriginal-1-pl.html.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Caso Lava Jato***.** Disponível em: http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados.

BRITO, A. A. C. de. "Antecedentes históricos do Código Penal de 1940 – a importância de Alcântara Machado". *Revista da Faculdade de Direito Padre Anchieta*, ano III, n. 5, set./2002, pp. 123-36.

FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. São Paulo, Edusp, 2006.

FAZZIO JR., W. *Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação*. São Paulo, Atlas, 2002.

FRAGOSO, H. C. "Subsídios para a história do Novo Código Penal". *Revista de Direito Penal*, n. 3. Rio de Janeiro, jul.-dez./1971, pp. 7-12.

GAZOTO, L. W. *Justificativas do Congresso Nacional brasileiro ao rigor penal legislativo*. Tese de doutorado. Brasília, Departamento de Sociologia da UnB, 2010.

GÜNTHER, K. "Crítica da pena I e II", in F. P. Püschel; M. R. Machado (orgs.). *Teoria da Responsabilidade no Estado Democrático de Direito*. São Paulo, Saraiva, 2009.

KOERNER, A. (org.). *História da Justiça Penal no Brasil: pesquisas e análises*. São Paulo, IBCCRIM, 2006.

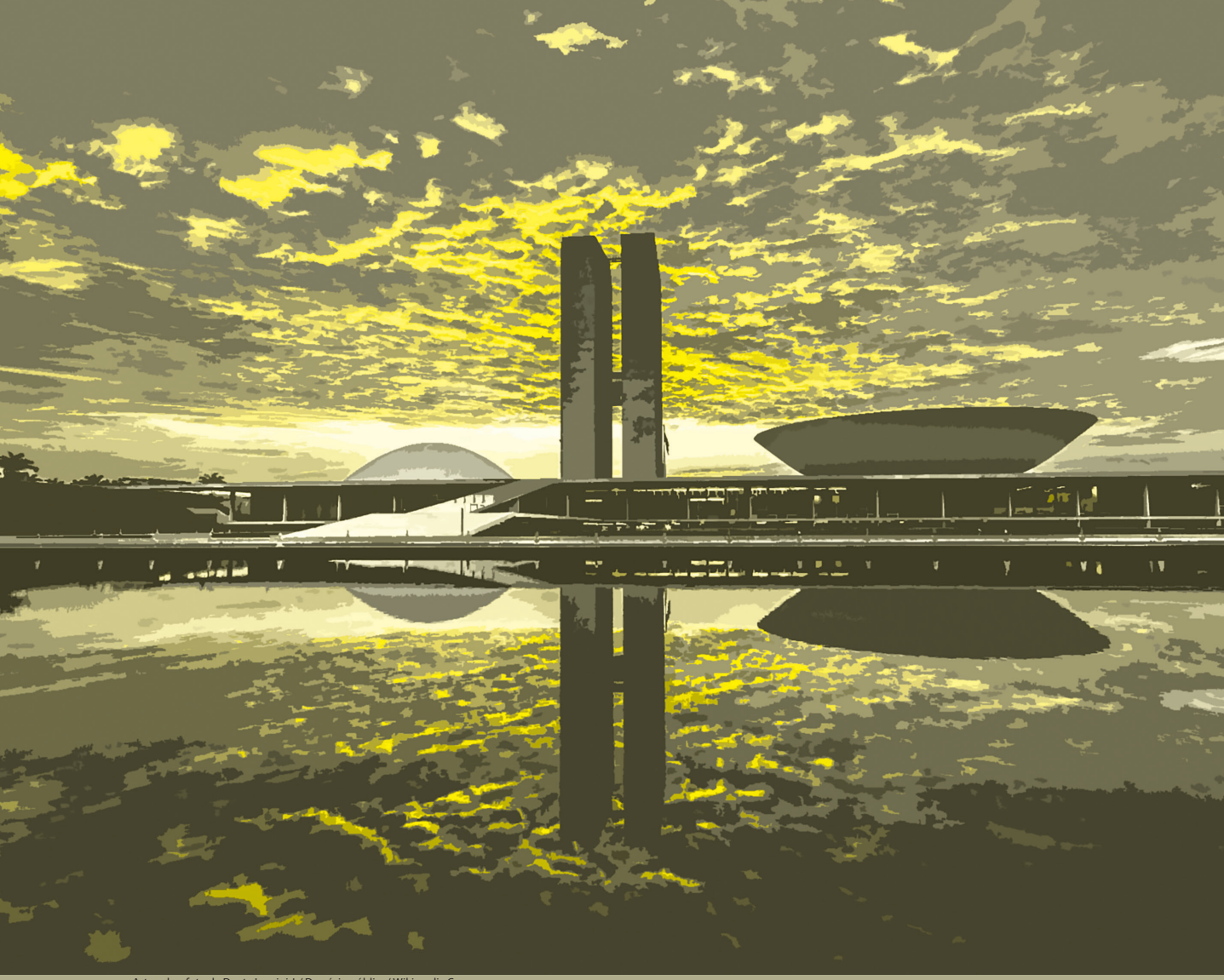
MIGNOZZETTI, U. G. "O impacto da corrupção sobre a qualidade do governo democrático". *Plural*, v. 18, n. 2, out.-dez./2011, pp. 111-34.

MOISÉS, J. A. "A corrupção afeta a qualidade da democracia?". *Em Debate*, v. 2, n. 5. Belo Horizonte, maio/2010, pp. 27-37.

PIERANGELLI, J. H. *Códigos Penais do Brasil: evolução histórica*. Bauru, Javoli, 1980.

RIBEIRO, L. M. L.; DUARTE, T. L. "Do processo penal colonial à reforma processual penal de 2008: análise socio-histórica do Sistema de Justiça Criminal brasileiro". *Interseções*, v. 13, n. 1. Rio de Janeiro, jun./2011, pp. 40-64.

SILVEIRA, M. M. "De uma República a outra: notas sobre os Códigos Penais de 1890 e de 1940". *Revista do CAAP*, v. 109, n. 1. Belo Horizonte, jul.-dez./2010, pp. 109-25.



Arte sobre foto de Dante Laurini Jr/ Domínio público/ Wikimedia Commons

A desconfiança política dos eleitores em face do Congresso Nacional e dos partidos políticos: o déficit de nossa história representativa

Rachel Meneguello

Fabíola Brigante Del Porto



resumo

Partidos e parlamentos ocupam a cena institucional do Brasil independente em quase toda a sua bicentenária duração. O país acolheu sistemas políticos distintos, sistemas partidários variados e rupturas institucionais até alcançar, mais de 160 anos depois, em 1985, seu principal e mais duradouro experimento democrático. Se a presença regular de partidos marca nosso desenvolvimento político, a história da relação entre as instituições representativas e os cidadãos brasileiros é muito variada. Estes são alguns dos principais traços que marcam essa relação e resumem os constrangimentos que influenciaram, em linhas gerais, nesse longo período, a predominante relação de desconfiança dos cidadãos brasileiros com os partidos políticos e o Congresso Nacional que caracteriza praticamente todo o período democrático recente.

Palavras-chave: sistemas partidários; instituições representativas; democracia; desconfiança política.

abstract

Parties and parliaments occupy the institutional scene of independent Brazil for almost all of its bicentennial duration. The country hosted distinct political systems, varied party systems and institutional ruptures until it reached, more than 160 years later, in 1985, its main and most lasting democratic experiment. If the regular presence of parties marks our political development, the history of the relationship between representative institutions and Brazilian citizens is very varied. These are some of the main features that mark this relationship, and summarize the constraints that influenced, in general terms, in this long period, the predominant relationship of distrust of Brazilian citizens with political parties and the National Congress that characterizes practically the entire recent democratic period.

Keywords: *party systems; representative institutions; democracy; political distrust.*

Domínio público/ Wikimedia Commons

Partidos e parlamentos ocupam a cena institucional do Brasil independente em quase toda a sua bicentenária duração. O país acolheu sistemas políticos distintos, sistemas partidários variados e rupturas institucionais até alcançar, mais de 160 anos depois, em 1985, seu principal e mais duradouro experimento democrático. Se a presença regular de partidos marca nosso desenvolvimento político, a história da relação entre as instituições representativas e os cidadãos brasileiros é muito variada. Esta breve introdução traz alguns dos principais traços que marcam essa relação e resumem os constrangimentos que influenciaram, em linhas gerais, nesse longo período, a predominante relação de desconfiança dos cidadãos brasileiros com os partidos políticos e o Congresso Nacional que caracteriza praticamente todo o período democrático recente.

Boa parte da literatura considera a confiança nas instituições representativas um elemento central para o funcionamento do regime democrático, pois traduz a capacidade de intermediação da relação entre o Estado e os cidadãos. A confiança é o resultado das percepções dos cidadãos sobre a atuação dos políticos, dos partidos e dos parlamentos, e a sua erosão, uma tendência generalizada nos países democráticos, é uma das expressões do esgotamento do modelo do governo representativo. O caso brasileiro não é distinto, mas tem o agravante de uma longa trajetória histórica na qual variadas condições institucionais resultaram em uma frágil relação dos cidadãos com o sistema representativo e com a política institucional.

Assim, a política no Império independente, conduzida por liberais e conservadores, e grande parte da época republicana

RACHEL MENEGUELLO é professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

FABÍOLA BRIGANTE DEL PORTO é pesquisadora do Centro de Estudos de Opinião Pública da Unicamp.

passaram os seus longos períodos vendo o sistema representativo apenas tangenciar, delicadamente, a sua relação com os cidadãos. Nesse período, em uma sociedade predominantemente rural e analfabeta, além de escravocrata até um ano antes da implantação da República, os grupos políticos eram restritos e a monarquia constitucional preenchia os critérios de um governo representativo, tal como ele era entendido no século XIX, apontando para os limites da lógica representativa do período (Carvalho, 2008; Manin, 2012).

A República inaugurada em 1889 reorganizou os marcos institucionais até então vigentes, mas o período da Primeira República, estabelecido sob um sistema oligárquico e uma frágil cidadania, não acolheu partidos modernos, entendidos como organizações com um mínimo de complexidade e alguma orientação ideológica. Até os anos 1930, a maior parte da população brasileira vivia em áreas rurais ou em pequenos municípios, e a ausência de conflitos produzidos por clivagens, religiosas ou de classe, que marcaram as origens dos partidos modernos europeus, contribuía para a desmobilização da população. Vimos, é claro, o surgimento de várias propostas de organização política com linhas ideológicas definidas nesse período inicial da República, como o Partido Operário do Brasil, em 1890, o Partido Operário Socialista, em 1895, e o Partido Socialista, em 1902, apenas para citar alguns, traduzindo a influência do crescimento das organizações de trabalhadores e do movimento sindical que começavam a emergir, e que em outros contextos, como nos países da Europa, constituíram fortes linhas de organização do sistema partidário. Aqui, no entanto, sua fragilidade organizacional traduzia uma industrialização apenas nascente nos poucos principais centros urbanos, em um contexto sem direitos constituídos no mundo do trabalho e da política, e os partidos não tiveram êxito em constituir bases para uma representação consolidada. Vimos também, em 1922, cem anos após a Independência, o surgimento do Partido Comunista Brasileiro, mas este apenas conseguiu constituir-se um ator político limitado pela organização incipiente e pela ilegalidade durante quase todo o período republicano, até a democratização dos anos 1980. Em linhas gerais, nesse período, o mecanismo da "política de governadores" levava à acomodação de grupos políticos nos acordos dos partidos dominantes e, apesar de as disputas políticas restritas serem conduzidas pela via eleitoral, as eleições do período eram envoltas em fraudes (Faoro, 1979; Chacon, 1981; Lamounier & Meneguello, 1986; Carvalho, 2001; Dolhnikoff, 2008; Limongi, 2014).

A política oligárquica seguiu seu curso, de forma geral, até o fim do Estado Novo em 1945. Até então, o país se adequava totalmente à análise de Manin segundo a qual, embora o governo representativo comporte elementos democráticos, sua dimensão oligárquica é incontestável (Manin, 2012, p. 306). Embora a década de 1930 tenha produzido mudanças importantes na organização política e eleitoral do país, com a criação da Justiça Eleitoral e do Código Eleitoral em 1932, que implantou o voto secreto e o voto feminino, e a Constituinte de 1934, que incluía uma representação classista e a ampliação de direitos, ainda assim foi mantida a interdição do voto dos analfabetos, implantado

pela lei imperial, em 1881 – um dispositivo, aliás, mantido até 1985. Esse período oligárquico acolheu o início da política de massas, tendo seus eixos nos movimentos comunista e integralista, mas finalizou com a suspensão dos direitos políticos e das instituições representativas na ditadura do Estado Novo, vigente de 1937 a 1945. Esse curto período ditatorial foi o único de nossa história partidária em que partidos não funcionaram.

Esse breve resumo mostra que os primeiros 50 anos da República e ao final de pouco mais de 120 anos de vida política independente, em 1945, o Brasil não havia constituído condições institucionais para que partidos políticos e a dinâmica parlamentar abrangessem e tangenciassem mais fortemente seus cidadãos, de forma a criar neles uma referência sólida de participação na vida pública. Olhando para a sequência do período republicano, o que se destaca na história partidária brasileira é a sua descontinuidade e, apesar da experiência democrática de 1946 a 1964, essa dinâmica não foi superada.

Embora a democracia iniciada em 1946, com uma nova Constituição e uma nova legislação eleitoral e partidária, tenha oferecido, de fato, as condições institucionais para que se constituíssem os partidos modernos que traduziriam os processos políticos e sociais que passavam a transformar a sociedade brasileira, com a intensificação dos processos de urbanização e industrialização, essa experiência ainda não seria capaz de superar a debilidade histórica dos partidos, em parte devido ao mal congênito de um espaço inicial em que foram gestadas as principais forças políticas, associadas, em alguma medida, com a estrutura política e burocrática do Estado Novo (Souza, 1976). As três principais forças do período, que concentraram, até 1962, não menos que 77% da representação na Câmara dos Deputados, se associavam a essa dinâmica, seja pela herança das estruturas definidas no período anterior (PSD), seja pela criação direta do próprio Getúlio Vargas (PTB), ou ainda pela acomodação das elites opositoras ao Estado Novo (UDN). E, ainda que esse período tenha acolhido o funcionamento e a representação de outros dez partidos menores, o PCB apenas teve legalidade para participar na eleição de 1945, e apenas o PSP alcançou, em períodos determinados, pouco mais de 8% da representação da Câmara (Santos, 2004).

Não cabe aqui tratar da crise política que conduziu ao golpe civil-militar de 1964, mas é o lugar de apontar que, novamente, a descontinuidade partidária imposta pela ditadura militar quebrou o curso de funcionamento do multipartidarismo de 13 partidos do período democrático anterior, rompendo as referências então existentes e reduzindo o mapa de orientações eleitorais para dois partidos, Arena e MDB. A vigência de uma dinâmica partidária artificial e o funcionamento de um Congresso controlado nesse período ditatorial (1964-1985) são partes do conjunto de idiossincrasias de nossa história política, que constituirá, ao fim, o espaço de pressão para a liberalização do regime e que incluiu, sobretudo, a formação de novos partidos com a lei da reforma partidária de 1979. Desse ponto, seguimos para a democratização em 1985 e a recuperação e ampliação das condições institucionais e políticas para a vida partidária do país.

Esse novo período será o primeiro da República que dará sequência à organização partidária formada ainda no regime anterior. Esse é um ponto de virada na trajetória da formação de preferências e da relação com os partidos e com o Congresso, pois as forças políticas estabelecidas em 1979 traduziam fortes arranjos e tendências, em formação já durante o período de liberalização da ditadura. A herança do arranjo e das estruturas bipartidárias incluídas no PDS (antigo Arena), logo dividindo espaço com o PFL, e no PMDB (antigo MDB), logo dividindo espaço com o PSDB; as duas siglas que disputavam o forte trabalhismo dos anos 1950 e 1960, PTB e PDT, e a forte mobilização popular e de movimentos sociais organizados incluídos na formação inovadora do PT conduzirão boa parte da política futura e das referências do eleitorado.

Até esse ponto da nossa história independente e republicana, entendemos que as condições institucionais dos vários períodos de construção e rupturas do sistema político inviabilizaram a criação e consolidação de bases de adesão (e confiança) dos cidadãos brasileiros aos (nos) partidos políticos e ao (no) Congresso Nacional. Mas como constituir vínculos com instituições intermitentes, em períodos políticos marcados por rupturas institucionais? Não temos uma sequência de dados históricos de períodos anteriores à democratização de 1985 que permita demonstrar os efeitos da intermitência e descontinuidade sobre a formação de referências dos cidadãos com relação às instituições representativas. Temos, felizmente, alguns poucos registros de pesquisas de opinião para o período entre fins da década de 1940 até a década de 1970, realizadas nos centros urbanos do período, Rio de Janeiro e São Paulo[1], nas quais predominavam percepções negativas dos políticos e dos espaços da política parlamentar e partidária (Meneguello, 2012). Mas, somente no período pós-1985, os dados sobre confiança institucional serão considerados aspectos fundamentais para o conhecimento das percepções públicas sobre o funcionamento democrático.

Será, portanto, apenas com mais de 160 anos percorridos de vida política independente do país que, em tese, encontramos condições institucionais propícias e um contexto democrático de direitos ampliados, capazes de viabilizar a construção de referências de confiança nos partidos e no Congresso. Mas esse tem sido um caminho difícil desde o início do período democrático recente. A natureza negociada da transição para a democracia brasileira, e a sua inauguração, com uma presidência civil por meio de uma eleição indireta, limitada aos muros do Congresso, foram pontos que fizeram da ampliação da participação eleitoral mais do que a consolidação das instituições representativas, a referência dos cidadãos brasileiros de construção democrática. A busca pelo aperfeiçoamento legal do sistema ocorreu desde o seu início, e a Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, dentre várias medidas, constituiu o direito de voto aos analfabetos, definiu a liberdade de criação de partidos e instituiu a eleição direta para presidente da República. Assim, a intervenção direta dos cidadãos nos rumos da política, através da eleição presidencial, será o ponto dominante

1 Coleção Ibope, Pesquisas Especiais, Arquivo Edgard Leuenroth/IFCH/Unicamp.

da retórica do novo período (Meneguello, 1999). Levamos o tempo dos preciosos anos iniciais da transição para compreender que as instituições e seu papel no funcionamento democrático deveriam ter ocupado o centro do mapa de referências dos cidadãos desde o início do novo regime. Partidos políticos foram suplantados no ideário da nova democracia pelas eleições diretas para a Presidência e, depois de duas décadas de governos militares, a instituição da Presidência da República tornou-se a depositária principal da condução da construção da democracia nas percepções dos cidadãos brasileiros.

Um exemplo dessa dificuldade foi o processo constituinte entre 1987-1988, que se desenvolveu sem uma percepção positiva dos políticos e do próprio processo pela maioria da população. Em pesquisa nacional realizada em julho de 1987, temos uma notável medida de desconfiança nos políticos: mais de 75% dos entrevistados consideravam que os políticos falavam só mentiras, ou mais mentiras do que verdades, a respeito da situação do país; ou ainda, na mesma pesquisa, 51,5% dos entrevistados consideravam que a Constituinte só faria leis de interesse dos próprios políticos (Cesop-Ibope/Brasil87.Jul.-00035).

Em outra pesquisa, realizada em setembro de 1987, 76% dos entrevistados consideravam a promulgação de uma nova Constituição um processo importante para o país, mas aproximadamente 40% não lembravam se os deputados e senadores em quem votaram haviam sido eleitos (Cesop-Ibope/Brasil87.Set.-00043). Essa desconexão será parte da composição dos altos graus de desconfiança nos políticos, nos partidos e no Congresso, observados ao longo de todo o período democrático recente, que apresentaremos neste artigo.

É preciso registrar que as pesquisas de opinião realizadas por institutos de pesquisa a partir de 1985, e que tiveram seus temas redefinidos com o fim da ditadura militar, tinham o mote da eleição direta para presidente da República como o pilar da construção da democracia brasileira, levando a que a medida de confiança fosse dirigida exclusivamente à figura do presidente, e não às instituições representativas em geral. Apenas a partir da eleição de 1989, a confiança nas instituições começou a ser avaliada no âmbito das pesquisas de opinião por amostragem.

A QUESTÃO DA CONFIANÇA

A confiança política pode ser definida como a probabilidade de que os regimes, instituições e autoridades produzirão os resultados preferidos pelos cidadãos sem que estes necessitem supervisionar os objetos políticos confiados. Essa confiança é, em parte, formada por processos de socialização, que apontariam ser um dever cívico confiar nos incumbentes de cargos oficiais. Por outra parte, a confiança (ou desconfiança) é formada pela experiência que os cidadãos têm com as autoridades e instituições através do tempo, que os qualifica para avaliar racionalmente o desempenho das mesmas (Easton, 1975). Desse modo, pode-se dizer que a confiança nas instituições é embasada pela avaliação racional, mediada por valores culturais e normativos, que os cidadãos fazem do seu desempenho e dos resultados por elas produzidos (Letki, 2018; Miller & Listhaug, 1990; Mishler & Rose, 2001; Moisés, 2010; Uslaner, 2018; Warren, 1999, 2018).

Por ser atitude embasada na experiência acumulada pelos cidadãos, e tendo em vista a

história político-partidária brasileira descrita na introdução, não surpreendem as dificuldades de, no início do período democrático recente, os cidadãos formarem vínculos e referências com os partidos políticos e com o Congresso Nacional, bem como os percalços enfrentados pela democracia brasileira em sua experiência recente. A consolidação das instituições representativas foi/é o principal desafio das novas democracias, para o que a confiança que os cidadãos depositam nelas tem papel fundamental. Legados autoritários e transições políticas instáveis, no entanto, constituem cenários desfavoráveis para a emergência de atitudes de confiança na democracia e em suas principais instituições por parte dos cidadãos (Letki, 2018). Mas, longe de ser um fenômeno específico de novas democracias, a desconfiança política tem marcado também democracias longamente estabelecidas (Dalton, 1999, 2004; Klingemann & Fuchs, 1995; Norris, 1999, 2011; Pharr & Putnam, 2000; Warren, 1999). Nessas, a insatisfação e a desconfiança que os cidadãos apresentam com relação a governos, instituições e ao próprio processo democrático têm sido vistas como saudáveis para a melhoria e o aprofundamento da democracia, uma vez que produziriam cidadãos críticos ou democratas insatisfeitos, que demandariam a reforma do sistema democrático e de suas instituições, mas não a substituição do regime. No caso das democracias recentes, por sua vez, os baixos índices de confiança institucional observados têm se mostrado associados ao afastamento por parte dos cidadãos da política institucional, ao desinteresse por seus rumos e à aceitação de que a democracia pode prescindir de partidos políticos e de parlamentos (Booth & Seligson, 2009; Moisés & Carneiro, 2010; Moisés & Meneguello, 2013).

A confiança dos cidadãos nas instituições representativas é, no entanto, atitude fundamental para o estabelecimento e para a manutenção da governança e da legitimidade democrática, tendo em vista que, nas democracias, a submissão dos cidadãos a leis, instituições e governos não se estabelece com base na coerção por parte do Estado, e sim de modo voluntário. Além de favorecer uma maior conformidade voluntária com as leis e facilitar a coordenação social, a confiança nas instituições representativas e nas autoridades políticas torna possível a cooperação vertical (entre cidadãos e Estado) e horizontal (entre cidadãos) e se associa a um maior engajamento cívico e político dos cidadãos, facilitando a governança democrática (Norris, 1999; Offe, 1999; Moisés, 2010; Letki, 2018; Uslaner, 2018).

Por outro lado, Hardin (1999) aponta que um nível moderado de desconfiança nas instituições e em governos por parte dos cidadãos pode ser uma atitude sensata, tendo em vista a impossibilidade de os indivíduos conhecerem de fato os interesses e as motivações dos membros do governo e sua burocracia, que tomam as decisões e executam as políticas em seu nome. Para o autor, tendo a relação de confiança uma base cognitiva, na qual aquele que confia conhece os interesses e as motivações do confiado para agir em seu nome[2], a con-

2 E, ainda de acordo com Hardin (1999), aquele que recebe a confiança (o confiado), por seu turno, tem também interesse em atuar como agente do confiante. Por isso, nessa relação, o interesse do agente (confiado) encapsula o interesse do indivíduo que lhe atribui confiança.

fiança em instituições governamentais, complexas e de larga escala, se tornaria sem sentido. Tendo em vista a distância entre os cidadãos e os membros do governo, a maior parte dos cidadãos não tem base cognitiva para estabelecer relação de confiança com aqueles, podendo, no máximo, ter expectativas indutivas sobre o comportamento dos ocupantes do governo e de suas instituições (Hardin, 1999, p. 30).

As diferentes visões sobre o papel da confiança político-institucional para a democracia apontam para um contexto em que há, na verdade, relações complexas entre ambas: ainda que a confiança dos cidadãos nas instituições seja atitude essencial ao bom funcionamento e à legitimidade da democracia, as relações políticas não são naturalmente condutivas a ela, pois nessas os cidadãos são expostos ao conflito de interesses e de identidades, bem como à má vontade dos outros. Se a confiança nas instituições democráticas e em suas autoridades fosse pensada apenas sob as mesmas condições que sustentam as relações de confiança social, aquela se tornaria insustentável, ao mesmo tempo em que inviabilizaria as modernas democracias de massa (Warren, 1999). Para Warren (1999, 2018) e Offe (1999), a confiança na instituição deve ser vista como forma abreviada de confiar no indivíduo/ator que exerce função ou ocupa cargo que é definido pelas regras daquela. A diferença entre essa confiança e a confiança social é que na confiança institucional o agente (o confiado) é anônimo e pode ser substituído por outro a qualquer momento, e os cidadãos podem inferir sua confiabilidade pelo conhecimento das regras e sanções daquela instituição, regras essas definidas normativamente e publicamente conhecidas e justificadas (Warren, 2018, p. 88).

Todavia, como alerta Warren (2018), é necessário separar os agentes públicos anônimos que fazem parte das instituições democráticas, tais como membros da burocracia e servidores de carreira – para os quais os sistemas democráticos podem e devem se proteger das agendas políticas e dos interesses particularistas e prover bases para a construção de atitudes de confiança por parte dos cidadãos –, das instituições "políticas", particularmente os Legislativos e os Executivos eleitos (e também os partidos políticos), para as quais as estruturas democráticas canalizam as atitudes de desconfiança dos cidadãos. Uma vez que os membros dessas instituições políticas não partilham interesses com todos, mas representam apenas uma coleção parcial de interesses, devem ser objeto de supervisão e mesmo de desconfiança por parte dos cidadãos. Mas, normativamente, a democracia é um sistema que deve garantir a canalização da desconfiança para essas instituições políticas e criar condições para que os cidadãos monitorem sua ação. Em outras palavras, os sistemas democráticos podem e devem proteger e construir relações de confiança ao mesmo tempo em que limitam as relações de desconfiança (Warren, 2018, p. 76).

Embora Legislativos e partidos políticos, como instituições "políticas", não preencham as condições estritas para serem objeto de confiança institucional, na democracia, eles devem se mostrar capazes de conduzir os conflitos de interesses através de conversas e votações públicas para que tenham legitimidade e recebam confiança dos cidadãos.

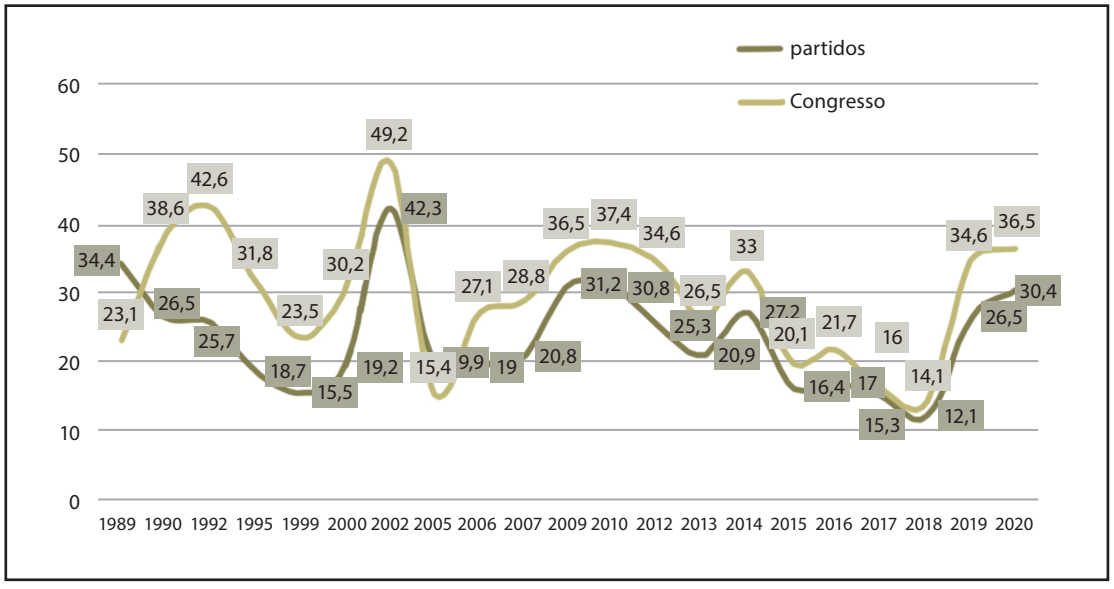
PERÍODO DEMOCRÁTICO PÓS-1985: A CONFIANÇA INSTITUCIONAL E SUAS OSCILAÇÕES

Como vimos, confiança institucional é uma medida que expressa se a avaliação das autoridades e das instituições converge com as expectativas normativas que a população tem sobre elas (Miller & Listhaug, 1990; Offe, 1999; Warren, 1999, 2018). Em grande parte, as expectativas sofrem a influência de contextos específicos e as percepções públicas sobre o papel e o funcionamento das instituições nesses contextos. No Gráfico 1, que apresenta os índices de confiança da população brasileira nos partidos e no Congresso entre 1989 e 2020, o predomínio da baixa confiança em praticamente todo o período sugere que as bases de funcionamento da nossa democracia foram nutridas por uma frágil convergência entre os cidadãos e o sistema representativo.

O início do período democrático foi, de fato, de grande profusão partidária – o sistema partidário chegou a acolher 49 legendas, em parte, resultantes da ebulição democrática, que abria espaço para distintos e numerosos sujeitos políticos. Outra parte era resultado claro das idiossincrasias de nossas elites políticas, orientadas, em sua maioria, por interesses pragmáticos que promoviam a fragmentação da política organizada em partidos. De toda forma, o que interessa afirmar aqui é a conformação de um quadro disperso de referências, que apenas passou a se transformar com a organização da competição política nacional a partir de 1994,

GRÁFICO 1

Evolução da confiança nas instituições representativas (%)
Brasil - 1989-2020*



* Apenas respostas positivas ("confio" e "confio muito").

Fonte: Banco de Dados de Pesquisas por Amostragem do Cesop/Unicamp (ver referências ao final). Todas as pesquisas são nacionais

e que, mais à frente, viria a ter nova movimentação com a eleição de 2018.

Apesar da multiplicidade de legendas, esse período de governos partidários e de mobilização política, no qual se constituiu um terreno teoricamente propício ao fortalecimento de laços entre eleitores e partidos, não teve êxito em criar bases amplas de identidade partidária, assim como não criou laços com os políticos eleitos, elementos fundamentais para as bases da confiança nas instituições representativas.

Uma análise geral das oscilações da confiança nos partidos e no Congresso mostra que as percepções públicas sobre as instituições expressaram os eventos que impactaram diretamente no funcionamento do sistema representativo no período. No caso dos partidos, predominaram baixas proporções, com destaque à proporção de 15,3%, no período logo posterior ao *impeachment* da presidente Dilma, do Partido dos Trabalhadores, e de forte movimentação em torno da Operação Lava Jato, que atingiu políticos de vários partidos, e da baixíssima proporção de 12,1% em 2018. Apenas em poucas ocasiões as proporções de confiança nos partidos ultrapassaram 30%. No caso do Congresso, os índices de confiança são melhores em praticamente todo o período, embora a maioria das proporções não ultrapasse 40%, mas vale o destaque à baixa proporção de 15,4% por ocasião das denúncias do escândalo do Mensalão em 2005, que acusava o pagamento de propina para membros do Congresso, a baixa proporção de 17%, coletada no período de atuação da Operação Lava Jato, em 2017, e a baixíssima proporção de 14,1%, em 2018. Nesse último ponto do período, tanto para o Congresso quanto para os partidos, os baixos índices de confiança refletiram, em boa medida, a forte campanha de massa contra a política institucional, movida pelo então candidato a presidente da República Jair Bolsonaro, no âmbito de uma dinâmica populista que atacou partidos, elites e o Congresso, e constituiu preferências avessas à política representativa. Mas é superficial sugerir que os baixos índices de confiança nas instituições representativas reflitam apenas a retórica de líderes políticos. A questão da desconfiança no sistema representativo é mais grave.

Em linhas gerais, calculando o reverso da confiança, os dados indicam que, ao longo de 30 anos de construção democrática, entre 1989 e 2018, aproximadamente 75% dos cidadãos, em média, não confiaram nos partidos como sujeitos de condução dos processos políticos e de representação e, em média, aproximadamente 70% dos cidadãos não constituíram referências de confiança em deputados e senadores, membros do Congresso Nacional que são os agentes da deliberação da política nacional no governo representativo. Esses dados reiteram o importante déficit institucional na qualidade da democracia, afirmado já em vários estudos, e que apontam para a desconexão dos cidadãos com o sistema, a não percepção por parte desses de seus direitos de participação e representação como canais efetivos, e a incapacidade de respostas do sistema às expectativas dos cidadãos (Moisés, 2010; Moisés & Meneguello, 2013). No gráfico, apenas os dados de 2002 fogem dessa tendência. Naquele ano, partidos e Congresso recebiam a confiança de mais de 40% da população. Um espaço maior de análise poderia trazer aqui uma exposição mais aprofundada do cenário de 2002, mas os estudos apontam que, mesmo naquele con-

texto, percepções mais positivas das instituições, partidos políticos e Congresso eram referências sobrepostas pelo voto e pelas eleições, e não se articulavam diretamente às medidas de eficácia e de atuação no sistema (Meneguello, 2006, 2010).

Mas interessa-nos detalhar os dados de 2018. Os baixos índices de confiança nas instituições analisadas, os mais baixos do período apresentado, refletem um contexto de forte insatisfação com o funcionamento do sistema, tal como mostram os dados gerais de confiança nas instituições públicas e as medidas de percepção sobre a política e sobre o governo.

De fato, o final do governo Temer foi marcado por um contexto de forte desaprovação, tendo alcançado apenas 7% de avaliação positiva, um indicador que refletia o aprofundamento da crise política desde o *impeachment* da presidente Dilma em 2016, as denúncias de corrupção contra o presidente e seus ministros, e a implantação de medidas altamente controversas, como a Reforma Trabalhista e o teto constitucional de gastos públicos (Meneguello, 2021). Esse foi o cenário propício à emergência de preferências políticas negativas à política institucional, aos políticos e ao próprio papel das instituições na condução do funcionamento democrático, e que resultou no apoio público à candidatura de Jair Bolsonaro, eleito presidente na onda da política populista de ampla mobilização popular, com um discurso antipolítica, baseado em referências da extrema direita e de recuperação da ditadura de 1964. Não é demais lembrar que as referências antipartidárias, fortalecidas em 2013, com as amplas mobilizações populares movidas pelas insatisfações com as políticas de governo (Tatagiba & Galvão, 2019), foram ampliadas nesse contexto de desvalorização da política.

Os dados apresentados na Tabela 1 ilustram a generalizada desconfiança no governo, no Judiciário e, como já mencionamos, nos partidos e no Congresso Nacional. Algumas instituições públicas são mais bem avaliadas, como o Ministério Público, a Polícia Federal e as Forças Armadas, assim como as instituições privadas, com amplo destaque às igrejas. Mas interessa destacar o ambiente político de formação de preferências sobre o próprio sistema e sua legitimidade, e, nesse caso, destaca-se que a maioria dos eleitores (aproximadamente 60%) considera as eleições brasileiras não confiáveis, pondo em xeque a própria escolha democrática. Ademais, os baixos dados de confiança nas instituições representativas são complementados por percepções nitidamente negativas da política e dos políticos. É o que mostram as altas proporções de eleitores que consideram a corrupção generalizada entre os políticos (90%), os políticos como o principal problema do país (72,6%) e a baixa conexão dos políticos com as pessoas e com a população em geral, seja porque não sabem tomar as decisões importantes (76,9%), ou porque só representam poderosos (79,9%) e não se importam com as pessoas (80,2%).

Esse é o contexto de percepções sobre o funcionamento da democracia brasileira, no qual os mais baixos índices de confiança nas instituições representativas do período 1989-2018 foram constituídos. Quais aspectos podem ter contribuído mais para esses indicadores?

Para avançar na compreensão do cenário da baixa confiança nos partidos políticos e no Congresso Nacional, a Tabela 2 apresenta os fatores que mais sobressaem em

TABELA 1

Confiança nas instituições, visões negativas da política e avaliação de governo (%)
Brasil, 2018*

Confiança nas instituições	
Igreja Católica	55,5
Igreja Evangélica	51,5
Polícia Federal	63,7
Governo Federal	26,7
Poder Judiciário	37,4
Partidos Políticos	12,2
Congresso Nacional	14,1
Forças Armadas	53,5
Ministério Público	41
Rede Globo	23,6
Outras TVs	41,7
Eleições são confiáveis	40,1
Visões negativas da política	
Compromisso em política é forma de negociar princípios	66,3
Maior parte dos políticos não se importa com as pessoas	80,2
A maior parte dos políticos é confiável	15,4
Apoia líder forte no governo, mesmo que não cumpra regras	43,1
Povo deveria tomar decisões políticas, não os políticos	76,9
Maior parte dos políticos se preocupa apenas com interesses dos poderosos	79,9
Os políticos são o principal problema do país	72,6
A corrupção é generalizada entre políticos	90,0
Avaliação de governo	
Avaliação positiva do governo Temer	8,7

* Apenas respostas "confio + confio muito"; "concordo" + "concordo um pouco"; "ótimo + bom".

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro -Eseb 2018. Banco de Dados do Cesop/Unicamp, pesquisa n. 4032

sua associação com a desconfiança em cada uma das instituições (modelos de regressão logística binomial)[3] no contexto pós-eleitoral de 2018. Com base em nosso argumento, os modelos foram restritos às variáveis políticas, associadas ao funcionamento do regime democrático, à eficácia do sistema eleitoral e às percepções sobre os políticos e as instituições.

O Modelo 1 investiga os aspectos significativos para a formação da desconfiança nos partidos e o Modelo 2 investiga os aspectos significativos para a origem da desconfiança no Congresso Nacional. A comparação dos dois modelos mostra que, embora sejam poucas as questões que compõem a desconfiança nos partidos e no Congresso, as associações são expressivas.

Primeiramente, de modo esperado, a desconfiança caminha junto com a elevada desconfiança nos políticos em geral e, em específico, com a insatisfação com o desempenho do governo do presidente Temer (aqueles que avaliavam mal o governo tinham também o dobro de chance de desconfiarem tanto da atuação do Congresso Nacional como dos partidos políticos). Esse é um dado que corrobora a literatura, que identifica na avaliação do governo um importante elemento explicativo das medidas de confiança institucional. Mas, para além da insatisfação com o desempenho de governos e elites, preocupa observar que a desconfiança também está fortemente associada à crença de que as eleições no Brasil são objeto de fraude. Esse ponto merece destaque porque situa as bases da desconfiança partidária na ineficácia do sistema eleitoral e na incapacidade de os cidadãos se verem representados nas forças políticas eleitas e coloca em xeque a legitimidade da própria base do sistema democrático-representativo.

Nossos resultados também mostram algumas diferenças importantes nas bases da desconfiança nos partidos políticos, por um lado, e no Congresso Nacional, por outro: com relação à primeira, não surpreendentemente, a desconfiança é significativa e substantivamente maior entre aqueles que não se identificam com quaisquer dos inúmeros partidos políticos que compõem o sistema partidário brasileiro ao final do período estudado, em 2018 (comparada aos que declaram ter identidade partidária). A desconfiança nos partidos políticos também emerge associada à falta de lembrança do nome do(a) candidato(a) a deputado(a) federal em quem o entrevistado acabara de votar[4]. Esses são pontos que ilustram a lacuna representativa que mencionamos anteriormente.

Para o Congresso Nacional, embora o esquecimento do voto para os deputados federais não exerça papel de destaque para

3 Além das variáveis apresentadas na Tabela 2, os dois modelos incluíram as perguntas: "Algumas pessoas dizem que a democracia é sempre melhor que qualquer outra forma de governo. Para outros, em algumas situações é melhor uma ditadura do que uma democracia. Qual destas afirmações é mais parecida com sua forma de pensar?"; "Algumas pessoas pensam que a democracia pode funcionar sem os partidos políticos ou o Congresso Nacional. Outras pessoas pensam que sem os partidos ou o Congresso a democracia não pode funcionar. Qual é a sua opinião?"; "Em quem o(a) sr.(a) votou para deputado federal?", e também as variáveis sociodemográficas ("Sexo", "Faixa Etária" e "Grau de Instrução").

4 O Estudo Eleitoral Brasileiro é uma pesquisa aplicada no período logo posterior à realização das eleições gerais, em média 20 dias após a votação, e ao entrevistado é indagado em quem votou para os vários cargos em disputa.

TABELA 2

Modelos de regressão logística. Desconfiança nas instituições representativas

	Modelo 1 Partidos políticos	Modelo 2 Congresso Nacional
	Exp (B)	Exp (B)
As eleições...		
São objeto de fraude	1,706*	1,911*
A maior parte dos políticos não é confiável		
Concorda	1,639*	1,879*
Nem concorda nem discorda	1,214	6,516
Avaliação da atuação do governo federal		
Ruim/péssima	1,924**	1,903**
Regular	1,491	1,020
Preferência por regimes		
Ditadura	1,486	1,996**
Tanto faz	1,373	,636
Voto para deputado federal		
Não lembra/Não sabe	1,621*	1,004
Se identifica com algum partido político		
Não	1,736*	1,019
Grau de instrução		
Até Ensino Fundamental incompleto	,555**	,450*
Até Ensino Médio incompleto	,577	,997
Ensino Médio completo	,917	,857
Constante	,610	1,437
N	1092	1085
Log verossimilhança	808,997	830,058
R^2 Nagelkerke	,110	,122

Fonte: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), 2018

Nota 1: Em negrito, categorias de respostas significativas: *sig. a 1%; **sig. a 5%. Categorias de referência omitidas.

Nota 2: Estão omitidas da tabela as variáveis que não apresentaram nenhuma categoria de resposta significativa. São elas: "Sexo", "Faixa etária", "O quanto você acha que a corrupção está generalizada no Brasil, como, por exemplo, as propinas entre políticos?", "Algumas pessoas pensam que a democracia pode funcionar sem os partidos políticos ou o Congresso Nacional. Outras pessoas pensam que sem os partidos ou o Congresso a democracia não pode funcionar. Qual é a sua opinião?" e a concordância com as frases "A maior parte dos políticos não se importa com as pessoas" e "A maior parte dos políticos se preocupa apenas com os interesses dos ricos e poderosos".

a formação da confiança (sempre de acordo com os modelos aqui especificados), identificamos para o Parlamento uma associação preocupante entre a desconfiança e a preferência por regimes, ou seja, uma forte associação com a escolha entre ditadura e democracia, com aqueles que preferem a ditadura mostrando-se duas vezes mais desconfiados do Congresso Nacional.

Embora esses dados mereçam ser desdobrados para uma melhor compreensão das bases da confiança institucional, eles colaboram para identificar alguns dos elementos que caracterizam a desconexão entre os cidadãos e o sistema representativo, que ainda permanece como fenômeno constitutivo de nossa história político-partidária.

O DÉFICIT PERSISTENTE

Assim, o cenário que apresentamos sobre a confiança institucional ao longo do período democrático recente aponta para um déficit histórico e persistente. A democracia brasileira foi exitosa na construção de seu arcabouço institucional, nas regras e procedimentos da vida democrática. Entretanto, os dados do período pós-1985 indicam que, ao final de mais de 30 anos do início da democratização e apesar de períodos que acolheram mudanças positivas e importantes na ampliação dos direitos e na organização da política democrática, não tivemos êxito em construir a conexão necessária entre os cidadãos e o sistema representativo, de forma que os partidos e o Congresso Nacional fossem percebidos pela maioria da população como o lugar da canalização de demandas, da política deliberativa legítima e das respostas aos interesses organizados dos variados setores sociais. Os dados mostram ainda que nem as eleições, sobre as quais, a partir da forte demanda social, a democratização brasileira recente se construiu, são vistas como confiáveis por grande parte da população. Essa lacuna é a constante que apontamos nos períodos anteriores de nossa história política, apresentados inicialmente.

É fato que a atual crise da democracia representativa é um fenômeno amplo, que atinge também países com fortes heranças democráticas, nos quais partidos e parlamentos sofrem as pressões dos movimentos da política representativa contemporânea – como o declínio do engajamento cívico, o enfraquecimento das lealdades partidárias, o impacto das novas tecnologias na política – e que levam o próprio processo eleitoral a perder a capacidade de integração dos cidadãos, abrindo terreno para políticas populistas. Mas a crise democrática no caso brasileiro preocupa, não apenas porque ele é um dos casos de democracia de terceira onda da América Latina, sobre o qual a experiência da ditadura militar teve impacto importante nos traços da nossa cultura política e na organização de atores políticos e instituições, mas, sobretudo, porque a democratização brasileira não teve ainda êxito em romper com a permanente desconexão representativa, deixando a nossa democracia aberta aos seus inimigos.

REFERÊNCIAS

BOOTH, J.; MITCHELL, S. *Legitimacy puzzle in Latin America*. New York, Cambridge University Press, 2009.

CAMPELLO DE SOUZA, M. do C. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, *2001*.

CARVALHO, J. M. de. *A construção da ordem. Teatro de sombras*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

CESOP. Banco de Dados de Pesquisas por Amostragem. Cesop/Unicamp (www.cesop.unicamp.br). Números das pesquisas utilizadas: 1989 (186); 1990 (211); 1992 (301); 1995 (547); 1999 (1262); 2000 (1298); 2002 (1838); 2005 (2314); 2006 (2483); 2007 (2632); 2009 (4636); 2010 (4640); 2012 (4641); 2013 (4637); 2014 (4638); 2015 (4635); 2016 (4634); 2017 (4633); 2018 (4032); 2019 (4693); 2020 (4722).

CHACON, V. *História dos partidos brasileiros*. 2ª ed. Brasília, Ed. UnB, 1985.

DALTON, R. "Political support in advanced industrial democracies", in P. Norris (ed.). *Critical citizens*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

DALTON, R. *Democratic challenges, democratic choice*. Oxford, Oxford University Press, 2004.

DOLHNIKOFF, M. "Império de governo representativo: uma releitura". *Cadernos CRH*, vol. 21, n. 52, 2008.

EASTON, D. "A re-assessment of the concept of political support". *British Journal of Political Science*, vol. 5, n. 4, 1975.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro, Globo, 1979.

HARDIN, R. "Do we want trust in government?", in M. Warren (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

KLINGEMANN, H-D.; FUCHS, D. (eds.). *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press, 1995.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELLO, R. *Partidos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo, Brasiliense, 1986.

LETKI, N. "Trust in newly democratic regimes", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social ans political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

LIMONGI, F. "Revisitando as eleições do Segundo Reinado: manipulação, fraude e violência". *Lua Nova*, n. 91, 2014.

LISTHAUG, O.; JAKOBSEN, T. "Foundations of political trust", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social ans political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

MANIN, B. *Principles du gouvernement représentatif*. Paris, Flammarion, 2012.

MENEGUELLO, R. "Governo Sarney: dilemas de uma transição negociada". *Secuencia: Revista de Historia y Ciencias Sociales*, v. 44, 1999, pp. 37-71.

MENEGUELLO, R. "Aspects of democratic performance: democratic adherence and evaluation in Brazil, 2002". *Revue Internationale de Sociologie*, v. 16, 2006.

MENEGUELLO, R. "Aspectos do desempenho democrático: estudo sobre a adesão e a avaliação do regime", in J. A. Moisés (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.

MENEGUELLO, R. "Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro. Dados dos últimos 50 anos", in R. Meneguello (org.). *O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública*. Brasília, Senado Federal, 2012.

MENEGUELLO, R. "Opinião pública em um governo de risco e contrassenso", in F. Kerche; L. Avritzer; M. Marona (orgs.). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. São Paulo, Autêntica, 2021.

MILLER, A. H.; LISTHAUG, O. "Political parties and confidence in government: a comparison of Norway, Sweden and the United States". *British Journal of Political Scienc*e, vol. 20, n. 3, jul. 1990.

MISHLER, W.; ROSE, R. "What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies". *Comparative Political Studies*, n. 34, 2001.

MOISÉS, J. A. (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.

MOISÉS, J. A. "Democracia e desconfiança nas instituições democráticas", in J. A. Moisés (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.

MOISÉS, J. A.; CARNEIRO, G. "Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime – o caso do Brasil", in J. A. Moisés (ed.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo, Edusp, 2010.

MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. "Os efeitos da desconfiança política para a legitimidade democrática", in J. A. Moisés; R. Meneguello (orgs.). *A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia*. São Paulo, Edusp, 2013.

NORRIS, P. (ed.). *Critical citizens*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

NORRIS, P. *Democratic deficit: critical citizens revisited*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

OFFE, C. "How can we trust our fellow citizens?", in M. Warren (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

PHARR, S.; PUTNAM, R. *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton, Princeton University Press, 2000.

PRZEWORSKI, A. *The crisis of democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

SANTOS, W. G. dos. "Velhas teses, novos dados: uma análise metodológica". *Dados*, 47 (4), 2004.

TATAGIBA, L.; ANDREIA, G. "Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)". *Opinião Pública*, vol. 25, n. 1, 2019.

USLANER, E. "The study of trust", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social ans political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

WARREN, M. "Democratic theory and trust", in M. Warren (ed.). *Democracy and trust*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

WARREN, M. "Trust and democracy", in E. Uslaner (ed.). *The Oxford handbook of social ans political trust*. Oxford, Oxford University Press, 2018.

WEBELS, B. "System characteristics matter: empirical evidence from ten representation studies", in W. Miller et al. (eds.). *Policy representation in western democracies*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

ZMERLI, S.; HOOGHE, M. (eds.). *Political trust: why context matters*. London, ECPR, 2013.

textos

Anotações sobre o metaverso

Caio Túlio Costa

O compilado que se segue tem o intuito de tentar explicar de onde vem, o que é e o que deve ser o metaverso. Ele incorpora meu desejo de que seja mais um produto da internet capaz de beber da cultura de liberdade de software que marcou o nascimento da rede e de, democraticamente, libertar a todos da opressão dos monopólios que dominam o desenvolvimento do mundo digital.

Do ponto de vista filosófico, nas palavras de Silvio Meira, *expert* em mídia digital, "o metaverso é parte da realidade, não é uma alternativa a ela, nem uma fuga dela. Ao mesmo tempo, quase nunca faz ou fará

CAIO TÚLIO COSTA é jornalista, empreendedor digital e autor de, entre outros, *Ética, jornalismo e nova mídia* (Zahar).

sentido replicar, no metaverso, parte da realidade física do mundo 'aqui fora'. O espaço virtual é tão real quanto o espaço físico; pois o real é a combinação do concreto e do virtual (ou abstrato)"[1].

SECOND LIFE

No final de 2006, quando eu trabalhava no iG, então o segundo portal de maior audiência no Brasil, a empresa fez uma aposta ousada, a de abrigar em seu conteúdo o Second Life, ambiente virtual tridimensional que simulava a vida real e social por meio da interação entre avatares. Estávamos na primeira década deste século XXI, e olhem só: já falávamos de tridimensional e avatar.

O iG fez um acordo com a empresa criadora do Second Life, Linden Lab, por meio de um parceiro intermediário, para abrigar o software com exclusividade no Brasil e comercializá-lo com sua própria moeda, e-commerce e publicidade. A plataforma se pretendia como o maior espetáculo de interação on-line jamais visto.

O próprio Linden Lab definia o ambiente como "um mundo virtual em 3D", além de assegurar que o Second Life "não seria um jogo por não ter um objetivo ou missões específicas", já que permitia ao usuário fazer o que preferisse. Contudo, dependendo da maneira de utilizá-lo, poderia ser usado como jogo, um mero simulador, um comércio virtual ou uma rede social[2]. Era uma realidade totalmente paralela na qual era possível fantasiar acontecimentos, planos, situações impossíveis de atingir na vida real. O cenário completamente interativo permitia ao avatar interagir com qualquer objeto ou produto encontrado no caminho em seu passeio pelo interior do software.

A plataforma foi levantada dentro do ambiente do iG e a reação dos primeiros usuários, principalmente agentes do mercado publicitário, foi a melhor possível. As agências mais avançadas na questão digital "compraram" (esse era o termo que usavam) de cara esse novíssimo veículo, que permitia a criação de ambientes de qualquer marca e sugeria um mundo de interações: eventos, lançamentos de produtos, lojas, suporte, interações em geral.

"O modelo principal do negócio é a venda de terreno virtual onde o usuário poderá construir a sua casa no jogo. Mas também está prevista venda de publicidade dentro do game e lojas de utensílios e acessórios virtuais para os personagens dos jogadores", afirmou o iG, na época, para a agência Reuters, que dava conta de que empresas multinacionais como IBM e MTV (além da própria Reuters), por exemplo, já haviam aberto escritórios dentro da versão inglesa do Second Life, que possuía uma economia e moeda próprias. A IBM usava o Second Life para treinar funcionários e fazer reuniões, enquanto a agência de notícias mantinha uma "filial" que publicava informações sobre o mundo virtual[3].

"O fracasso todo mundo explica, o sucesso dispensa explicação", costumava dizer o

1 Ver: https://silvio.meira.com/silvio/definindo-o-metaverso/.

2 Ver Wikipedia: https://pt.wikipedia.org/wiki/Second_Life.

3 Ver: https://tecnologia.uol.com.br/ultnot/reuters/2006/12/04/ult3949u547.jhtm.

venerável *publisher* da *Folha* Octavio Frias de Oliveira. Mesmo assim, vale explicar o fracasso do Second Life no Brasil. Em poucas palavras, apesar de o software ter continuado a existir internacionalmente depois dessa passagem pelo iG, funcionava mal, era lento e travava nos equipamentos que não integrassem placas de vídeos robustas, caso não fossem máquinas especialmente configuradas para processar os megadados dos games on-line.

Em bom português, foi um fiasco. O Second Life não conseguia entregar nem as interações entre os avatares nem as mensagens publicitárias contratadas. Ou seja, o sofrível parque instalado de computadores no Brasil e as velocidades de navegação oferecidas pelas empresas de telecomunicações aos usuários comuns da internet estavam muito aquém do necessário para navegar naquele complexo ambiente digital.

Entretanto, embora não tenha dado certo no Brasil, o Second Life continuou em pé, embora sem o glamour e sem a escala necessária para participar de cabeça empinada no baile dos gigantes da mídia digital. Conforme a Wikipedia, em novembro de 2010, atingiu a marca de 21 milhões de contas registradas. Em 2012, o Facebook, por exemplo, computava 1 bilhão de usuários ativos mensais.

Uma década depois, uma surpresa. Ainda de acordo com a Wikipedia, em 2020, com o isolamento social causado pela pandemia de covid-19, o Second Life ganhou milhares de novos usuários e viu a volta de diversos usuários antigos como uma maneira alternativa de se socializarem e "ter uma vida mais normal apesar do que está acontecendo com o mundo lá fora", nas palavras do CEO Ebbie Altberg.

Naquele ano, o Linden Lab anunciou o cancelamento do projeto Sansar, que era apresentado como "o sucessor do Second Life" e desenvolvido para uso com óculos de realidade virtual, para permitir uma experiência mais imersiva. Os ativos e direitos do projeto foram vendidos para a Wookey Search Technologies. Como se noticiou na época, a empresa decidiu retomar e investir em atualizações e melhorias da plataforma Second Life, em vez de criar e desenvolver uma nova plataforma do zero.

Nem nos idos de 2003, quando foi lançado oficialmente, nem agora, o Second Life conseguiu ser sinônimo de metaverso. Contudo, naqueles tempos, junto com a já robusta constelação de games on-line, praticava-se o desenho conceitual do metaverso tal qual se apresenta hoje, quase 20 anos depois, nomeado com um termo cunhado ainda em 1992, quando já aparecia com esse mesmo nome e as características que o definiriam posteriormente.

FUTEBOL NO METAVERSO

Num domingo, Dia do Trabalho (1° de maio de 2022), quando se tem notícias de ações no chamado metaverso encabeçadas por uma marca portentosa como a da TIM, a sensação pode ser de *déjà vu* em relação ao Second Life. Mas a novidade de agora veio de uma iniciativa da série A do futebol italiano, autorreferida como a primeira liga a transmitir uma partida de futebol ao vivo dentro do metaverso.

Naquele dia, os avatares presentes à sala do jogo assistiram ao duelo entre o Milan e a Fiorentina e puderam interagir enquanto rolava a bola de verdade no mundo real.

Por inciativa da TIM, patrocinadora da série A, em parceria com a ConsenSys (Blockchain) e com a The Nemesis (plataforma de videogame), viu-se a reunião de fãs em torno de uma partida real de futebol acontecendo dentro da uma plataforma virtual, na qual estavam os avatares dos humanos chamados para participar da novidade considerada pioneira. No caso, uma partida tradicional de futebol engolida pelo metaverso.

Notícias na imprensa dão conta de que o objetivo da liga italiana foi utilizar a tecnologia como forma de se aproximar de um público mais jovem, cada vez mais adepto a diversificar a forma que consome esporte. "Escolhemos ser os primeiros a transmitir uma partida de futebol no metaverso porque acreditamos que a fronteira da inovação tecnológica é extremamente importante para uma liga moderna como a série A", explicou Luigi De Siervo, CEO da série A. Chamaram então jovens do Oriente Médio e do Norte da África para participar da experiência. Eles representam uma área estratégica para a liga, "devido à presença dominante da geração Z e à receptividade particular a novos desenvolvimentos", completou De Siervo[4].

Aos amantes do futebol, necessário dizer que o Milan bateu a Fiorentina por 1 x 0.

A febre atual do metaverso que chegou à liga italiana de futebol ganhou tração desde que o Facebook se transformou em Meta e anunciou investimento pesado na realidade aumentada e virtual a partir de outubro de 2021.

SEUL NO METAVERSO

Um mês depois, em novembro de 2021, as autoridades de Seul anunciaram que a capital da Coreia do Sul seria a primeira grande cidade a entrar no metaverso. Designada provisoriamente de Metaverse Seoul, a iniciativa pretende criar um "ecossistema" de comunicação virtual para todas as áreas de sua administração municipal. Isso incluiria serviços econômicos, culturais, turísticos, educacionais e cívicos, em três etapas a partir do próximo ano.

A cidade investiu cerca de 2,8 bilhões de euros no projeto, como parte do plano Seoul Vision 2030. O objetivo é tornar a capital sul-coreana "uma cidade de coexistência, líder global, segura", afirmou o prefeito Oh Se-hoon, além de "uma futura cidade emocional".

Conforme o noticiário, se o projeto se tornar realidade, os cidadãos de Seul em breve poderão colocar seus fones de ouvido de realidade virtual para se encontrar com as autoridades da cidade e realizar consultas e processos virtuais. Poderão até participar de eventos de massa.

Os avatares de funcionários públicos no metaverso fornecerão consultas necessárias e serviços disponíveis até então apenas por meio do centro de serviço civil da Prefeitura. Além disso, as principais atrações turísticas de Seul, como Gwanghwamun Plaza, Palácio Deoksugung e Mercado Namdaemun, serão introduzidas na "Zona Turística Virtual". Quanto aos recursos históricos perdidos, como o Donuimun Gate (um dos quatro portões menores da capital destruídos em 1915), serão recriados no espaço virtual. E ainda, a partir de 2023, os principais

4 Ver: https://www.mktesportivo.com/2022/05/o-futebol-ao-vivo-chegou-ao-Metaverso/.

festivais de Seul, como o Seoul Lantern Festival, estarão no metaverso, para que possam ser apreciados por todas as pessoas ao redor do mundo[5].

Note que há eventos reais que se encaixam no metaverso, como existem eventos unicamente disponíveis no metaverso. O primeiro seria híbrido, como se relacionar com outros avatares enquanto, por exemplo, se assiste a uma partida de futebol. O segundo, 100% virtual, já que o evento, o game ou a ação ocorreriam apenas no metaverso.

JUDICIÁRIO BRASILEIRO NO METAVERSO

Em maio de 2022, uma extensa reportagem na *Folha* dava conta de que o metaverso já havia chegado ao Judiciário brasileiro, mesmo que embrionariamente. Um projeto piloto com avatares, emojis e promessa de muita interação foi desenvolvido a pedido da Justiça do Trabalho de uma pequena cidade no Mato Grosso, Colíder, de 34 mil habitantes.

A repórter Géssica Brandino relatava que "avatares de juízes, advogadas, universitários e comunicadores de diferentes estados flutuavam pelo saguão de palestras da vara do trabalho do município de Colíder" no dia da apresentação do projeto. Segundo a reportagem, magistrados entusiastas do uso da nova tecnologia acreditam que o metaverso poderá ser uma opção para audiências virtuais, conforme os recursos forem aprimorados. Desde já, porém, a plataforma permite abrir as portas da unidade judicial para um público mais amplo, por meio de palestras e visitas.

O projeto piloto veio no bojo de uma parceria entre o Judiciário da pequena cidade e a empresa View 3D Studio, que criou a versão digital da unidade espelhando o mundo real, "do gramado verde na área externa às texturas das poltronas das salas do tribunal". No piloto, conforme a reportagem, os visitantes acessaram o local com a ajuda do software AltspaceVR, da Microsoft, sem necessidade de uso dos óculos de realidade virtual, que expandem a experiência do 2D para o 3D. Bastava instalar o programa, configurar o avatar à imagem e semelhança do participante e, com o uso de uma senha de acesso, entrar no mundo virtual.

Mais uma experiência com o metaverso está prevista para acontecer na 1ª Vara do Trabalho de Ji-Paraná (RO), do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, cujo juiz, Carlos Antônio Chagas Junior, prestigiou o evento em Colíder com seu avatar e é conhecido como incentivador do uso de recursos tecnológicos[6].

PK XD

Falando em desenvolvimento de metaversos brasileiros, há uma comunidade, ou jogo, em 3D para crianças, o PK XD, criado em 2019 pela brasileira PlayKids,

5 Ver: https://www.euronews.com/next/2021/11/10/seoul-to-become-the-first-city-to-enter-the- metaverse-what-will-it-look-like.

6 Ver: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/metaverso-chega-ao-judiciario-com-avatares-emojis-e-promessa-de-ampliar-interacao.shtml.

empresa do grupo Moville, o mesmo que detém o iFood. Metaverso embrionário puro. Registrei-me nele para brincar com minha sobrinha. No jogo há avatares, marcas, moeda, casinhas para construir e uma infinidade de atrações. Existem inclusive entregadores do iFood. Pedi ajuda à minha sobrinha para arrumar minha casa lá dentro. Além de sofá, cama, cozinha, eu queria também uma biblioteca para adquirir e guardar meus livros. Frustrei-me porque não há livros no PK XD, mas creio que só por enquanto.

Realidades virtuais que emulam o universo físico vêm sendo desenvolvidas por plataformas como a do já citado Second Life, além de Minecraft, Roblox, Fortnite, Gather, Decentraland, Axie Infinity e The Sandbox. Filmes de ficção científica como *Matrix* e *Ready player one* (*Jogador nº 1*, de Steven Spielberg) abrigam avatares que mimetizam características físicas e psicológicas dos usuários dentro de uma realidade tecnológica. Ou seja, o metaverso, ou sua própria ideia, faz cada vez mais parte do cotidiano das pessoas – estejam on-line ou off-line. Os games, só na América Latina, sustentam um mercado para o qual se estimava um faturamento de US$ 11 bilhões em 2021.

Poderia trazer uma extensa quantidade de exemplos de jogos on-line em 3D, cada um com o "seu" metaverso e todas as promessas futuras de uso abrangente da terceira dimensão, seja com óculos especiais ou não. A propósito, a Apple promete para o final de 2022 ou início de 2023 os seus próprios óculos de realidade virtual e de realidade aumentada – entendendo-se que a realidade virtual é um ambiente totalmente novo e independente do mundo real (caso do PK XD), enquanto a realidade aumentada busca incluir componentes digitais no mundo em que todos nós vivemos. Uma versão dos óculos da Apple, o próprio produto quase acabado, já foi apresentada a diretores da empresa. Mas nós continuamos à espera do aparelho, já que sempre se anseia por um dispositivo da Apple quando se fala em comunicação digital.

ASSÉDIO SEXUAL NO METAVERSO

Quando se trata de redes dialógicas, sempre se pode falar também do mal, do despertar de instintos os mais selvagens transpostos para o ambiente virtual. O canal Universa, do UOL, trouxe em junho de 2022 o relato de assédio sexual no ambiente 3D, ou seja, no metaverso.

Uma psicoterapeuta inglesa, Nina Jane Patel, de 43 anos, criou um avatar bem parecido com suas características físicas (cabelos loiros na altura dos ombros, olhos claros e sardas no rosto) para entrar na plataforma de realidade virtual do Facebook quando ele estava virando Meta, com sua experiência de realidade virtual Horizon Venues, em desenvolvimento desde 2020. Em menos de um minuto, quatro avatares masculinos a abordaram. Ela explicou ter entrado no metaverso para uma pesquisa sobre o impacto psicológico e fisiológico dessa tecnologia em crianças e adolescentes de 8 a 16 anos[7].

O que se segue vem do depoimento da vítima ao Universa:

7 Ver: https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2022/06/03/estupro-no-metaverso-o-aconteceu-comigo-foi-real.htm.

"Eles chegaram muito perto de mim, no início me assediando verbalmente. Depois, começaram a me assediar sexualmente, fazendo todos os tipos de insinuações sexuais possíveis. Então, apalparam e tocaram meu avatar de forma inadequada e passaram a me seguir. Eu dizia: 'Parem, por favor, parem'. Mas eles continuaram.
O que aconteceu comigo foi real.
Eles me acusaram de querer que eles me assediassem sexualmente, dizendo que essa era a razão pela qual entrei na plataforma e coisas como: 'Não finja que não está amando'. Aquilo estava cada vez mais surreal, e entrei em pânico. [...]
Não consegui colocar os recursos de bloqueio com o tipo de controles manuais, mesmo tendo lido as instruções. A única coisa que podia fazer era tirar meus fones de ouvido enquanto eles continuavam gritando todo tipo de termos sexuais explícitos. Tudo isso durou cerca de três minutos. Foi muito agressivo, perturbador e bastante traumático".

O Universa conta que o caso aconteceu em novembro de 2021. Um mês depois, Nina relatou o ocorrido em um texto publicado por ela na plataforma Medium[8]. Em janeiro e fevereiro de 2022, a história foi contada por jornais britânicos e teve grande repercussão mundo afora, inclusive com as esperadas ameaças e ofensas machistas.

"Recebi uma infinidade de mensagens e e-mails de pessoas me acusando de ser louca e de arruinar a realidade virtual. Muita gente dizia que aquilo não era real, era um mundo virtual. Era fantasia. Questionavam como eu poderia alegar que foi um assédio ou uma agressão. Mas por que, então, eu estava me sentindo daquela maneira? Porque aconteceu e foi real. [...]
Essa tecnologia é projetada para replicar a realidade em termos de imersão, presença e corporificação. Essas são técnicas psicológicas para que meu cérebro aceite o mundo virtual como real, e é isso que torna o metaverso tão atraente. O avanço foi tanto, que as linhas entre o mundo real e o virtual ficaram borradas. [...]
Assim como todas as mulheres, fui condicionada a evitar o assédio sexual. Diziam para não usar saias curtas e que as ruas não são seguras – se ando sozinha e sou atacada, a culpa é minha porque escolhi estar naquele ambiente. Meu cérebro, por estar condicionado a isso, assumiu que fiz algo de errado. Ou que olhei para eles da maneira errada e escolhi o avatar errado. Isso é bastante parecido com outros assédios sexuais. [...]
Parte de mim, depois desse episódio, só queria fingir que não aconteceu, o que muitas vezes é o caso quando estamos no mundo real. Não queremos que as pessoas saibam porque é embaraçoso, vergonhoso."

O Universa publicou também reportagem sobre estudo de 2018 da agência de pesquisa The Extended Mind que mostrou que 36% dos homens e 49% das mulheres que usavam regularmente plataformas de realidade virtual relataram ter sofrido algum tipo de assédio sexual. Tentando ouvir a Meta, o Universa recebeu a nota que a empresa já havia divulgado quando o episódio foi denunciado e informou que

8 Ver: https://medium.com/kabuni/fiction-vs-non-fiction-98aa0098f3b0.

apresentou uma nova funcionalidade de distanciamento pessoal (*personal boundary*) que facilita a prevenção de interações como a que Nina sofreu.

"Lamentamos que isso tenha ocorrido, queremos que todos tenham uma experiência positiva no Horizon Venues [plataforma utilizada por Nina] e que facilmente encontrem as ferramentas de segurança disponíveis para ajudá-los (ferramentas que também nos permitem investigar e agir). O Horizon Venues deve ser seguro, e estamos comprometidos a construí-lo dessa forma", prometeu a Meta na nota oficial.

Os seis exemplos dados acima – Second Life, futebol italiano, a cidade de Seul, o PK XD, o projeto da Justiça do Trabalho em Colíder e o estupro denunciado por Nina Jane Patel – simplesmente mostram que iniciativas na área do metaverso estão bem presentes no mercado digital há tempos e carregam organicamente tudo o que há de bem e de mal no universo digital. Contudo, no caso de carrear o bem, que não seja jamais com a sofisticação que o capital parrudo possa proporcionar – este é o meu temor – para criar megaoligopólios pelos futuros "donos" dessa espetacular realidade. Repetir, na esfera metavérsica, a dominância que se vê hoje de Google, Meta, Apple, Amazon e Microsoft – para focar nos principais.

Evidentemente, o anúncio da entrada do Facebook nessa realidade e sua própria transformação em empresa cujo nome virou Meta popularizou a expressão metaverso e deixou o mundo digital curioso em relação ao que pode vir de uma manobra empresarial tão noticiada.

Devo voltar a esse tema, central nestas anotações, mais adiante. Antes, o contexto.

AFINAL, O QUE É O METAVERSO?

O termo foi cunhado no distante ano de 1992, no romance de ficção científica *Snow crash*, de Neal Stephenson, considerado distópico. Foi traduzido e publicado no Brasil em 2008 como *Nevasca*, pela Editora Aleph. Nele, o metaverso era imaginado como uma internet futurística e baseada exatamente em realidade virtual. O romance se passa num mundo cibernético paralelo ao mundo real, chamado exatamente de Metaverso, no qual as pessoas reais possuem um avatar digital. Ali eles interagem e vivem uns com os outros por meio dos avatares.

Apesar dessa origem pontual e muito bem definida, um robusto relatório de 2021 da Newzoo sustenta que ainda não existe uma definição única, ou oficial, mas que muita gente ensaia definições para o metaverso[9]. Tais como: "Um espaço virtual persistente e de escala infinita com economia e sistema de identidade próprios" (Jonathan Lai, da a16z); "Espaços virtuais persistentes compartilhados em 3D em um universo virtual" (do pessoal da Roblox); "Meio social 3D em tempo real onde as pessoas podem criar e se envolver em experiências compartilhadas como participantes iguais em uma economia com impacto social" (Tim Sweeney, da Epic Games);"Um destino onde as pessoas podem desfrutar sendo um fã, um jogador e um criador, muitas vezes simultaneamente, maximizando o envolvimento e, portanto, o potencial de negócios" (Peter Warman, CEO da Newzoo). Ou a colaboração da Reuters: "O metaverso se refere a ambientes digitais

9 "Intro to the metaverse", in *Newzoo Trend Report 2021*.

imersivos e compartilhados entre os quais as pessoas podem migrar e os quais podem acessar por meio de realidade virtual, realidade aumentada ou telas de computador". Ou, ainda, na definição da Wikipedia: "Metaverso é a terminologia utilizada para indicar um tipo de mundo virtual que tenta replicar a realidade através de dispositivos digitais. É um espaço coletivo e virtual compartilhado, constituído pela soma de realidade virtual, realidade aumentada e internet".

QUAIS SERIAM SEUS ATRIBUTOS?

Mattew Ball (investidor e especialista em assuntos digitais com colaborações para as mais tradicionais publicações dos EUA) se debruçou sobre esse tema e produz explicações em relação aos atributos-chave. Eis uma síntese do que ele explica:

- Escala: sugere um crescimento potencialmente infinito em relação aos limites atuais;
- Persistência: uma vez que as limitações técnicas estejam desbloqueadas, a persistência digital real pode melhorar a imersão e criar experiências;
- Interoperabilidade: fusão de diferentes jogos e novos sistemas de interação podem compor ainda mais valor para os diferentes jogos ou situações;
- Economia: negociações em diferentes jogos, maior profundidade, moedas;
- Identidade: evolução das identidades on-line atuais para avatares que podem representar um jogador/participante em maneiras mais imaginativas ou realistas;
- Digital e físico: abrange muitos aspectos da vida com plataformas abertas e fechadas;
- Colaborativo: conteúdo de indivíduos, grupos informais, organizações, instituições e empresas comerciais[10].

A HISTÓRIA

Vale passar pela história dos mundos virtuais, conforme o mesmo relatório "Intro to the metaverse", no *Newzoo Trend Report*, registrado mais acima. Eis uma cronologia possível. As inclusões do Axie Infinity, Fortnite, Decentraland, Sand Box, ByteDance, com base em informações da Wikipedia, além da Meta, foram feitas por mim.

1962: *Sensorama* – Morton Heilig descreveu pela primeira vez sua ideia para um teatro imersivo em 1955. O *Sensorama* foi finalmente criado em 1962 e é um dos primeiros exemplos de uma máquina multissensorial imersiva. É amplamente reconhecido como um dos primeiros sistemas de RV.
1974: *Maze War* – Pode reivindicar ser o primeiro jogo 3D FPS (em quadros por segundo), o primeiro jogo de cliente-servidor em rede e o primeiro jogo a representar os jogadores como avatares.
1976/78: *Multi-User Dungeon (MUD)* – Inspirados por Cave Adventure, um jogo de aventura de 1976, Roy Trubshaw e Richard Bartle criaram uma masmorra (*dungeon*) multiusuário em 1978, mais tarde conhecida como MUD1, o primeiro mundo virtual multiplayer em tempo real baseado em texto aberto.
1983: *Pinball Construction Set* – O Conjunto para Construir Pinball foi o primeiro

10 Ver Mattew Ball em: https://www.matthewball.vc.

videogame apresentado em UGC (Conteúdo Gerado pelo Usuário). Criado por Bill Budge em 1983 para o Apple II, foi seguido pelo Excitebike e pelo Wrecking Crew em 1984 e 1985, respectivamente, para a Nintendo.
1987: *Habitat* – Desenvolvida por LucasArts para o Commodore 64, do serviço Quantum Link, é considerada a primeira comunidade virtual de grande escala baseada em gráficos e uma precursora dos modernos MMORPGs (Massively Multiplayer Online Role-Playing Game).
1991: *Neverwinter Nights* – Primeiro MMORPG gráfico, foi desenvolvido conjuntamente por Beyond Software, SSI e AOL e funcionou até 1997.
1992: *Snow crash* – Romance de ficção científica de Neal Stephenson publicado em 1992. Nele, como já dito, nasceu o termo "metaverso", imaginado como uma internet futurística baseada em realidade virtual.
1995: *ActiveWorlds & World Chat* – O *ActiveWorlds* foi lançado em 1995 como um mundo 3D virtual com conteúdo UGC. No mesmo ano, foi lançado o concorrente *World Chat*, um mundo de bate-papo 3D on-line com avatares. Ambos ainda estão on-line hoje.
2000: *Animal Crossing* – O primeiro *Animal Crossing*, jogo de simulação social, estreou em 2001 para o Nintendo GameCube.
2003: *Second Life* – O então maior mundo virtual 3D com UGC, da Linden Labs, ainda está on-line hoje, com bens imóveis digitais e uma economia considerada rica – conforme se viu no começo deste texto.
2006: *Roblox* – A famosa plataforma de jogos on-line, com games produzidos por usuários codificados em Lua (linguagem de programação desenvolvida no Brasil), foi criada por Erik Cassel e David Baszucki e lançada em 2006.
2010: *Second Life* – Atinge a marca de 21 milhões de contas registradas.
2017: *Fortnite* – Jogo eletrônico do tipo multijogador on-line desenvolvido pela Epic Games revelado em 2011, mas lançado oficialmente em 2017.
2018: *Axie Infinity* – Videogame on-line baseado em NFT desenvolvido pelo estúdio vietnamita Sky Mavis. Usa criptomoedas baseadas em Ethereum, Axie Infinity Shards (AXS) e Smooth Love Potion (SLP). Em outubro de 2021, o *Axie Infinity* tinha 2 milhões de usuários ativos diariamente.
2019: *The Sandbox* – Lançado há cerca de quatro anos, o jogo do metaverso *The Sandbox*, de propriedade da gigante de investimentos em NFT, Animoca Brands, ultrapassou em 2022 a marca de 2 milhões de usuários registrados.
2020: *Projeto Sansar* – O Linden Lab cancela o Projeto Sansar, previamente definido como sucessor do Second Life, com uso de óculos de RV, e concentra-se no desenvolvimento do próprio Second Life.
2020: *Decentraland* – Plataforma baseada em navegador de mundo virtual 3D. Os usuários podem comprar terrenos virtuais na plataforma, como NFTs, por meio da criptomoeda Mana, que usa a blockchain Ethereum. Lançado em fevereiro de 2020 e supervisionado pela Fundação Decentraland, sem fins lucrativos.
2021: *ByteDance* – Em agosto de 2021, a ByteDance comprou a Pico, startup chinesa líder em realidade virtual. A aquisição marcou a primeira incursão da ByteDance no campo do metaverso.
2021: *Meta* – Em outubro daquele ano, o Facebook anunciou que passaria a se chamar Meta e pretendia investir no mínimo US$ 10 bilhões por ano para desenvolver

o seu próprio metaverso. O dinheiro deve engordar as finanças do Facebook Reality Labs, divisão da empresa para confeccionar hardware, software e conteúdo para realidade aumentada (RA) e realidade virtual (RV).

A CADEIA DE VALOR DO METAVERSO

Vale a pena trazer aqui as sete camadas do metaverso conforme a concepção detalhada de Jon Radoff, publicada na plataforma Medium, que trata da cadeia de valor do metaverso. Radoff é um empreendedor americano, designer de jogos e autor de *Game on: energize your business with social games* (Wiley, 2011). Trabalha com comunidades on-line, mídia da internet e jogos de computador. É CEO e cofundador da Beamable, plataforma de serviços de jogos ao vivo que permite a criação de jogos on-line. O texto foi traduzido em parte e comentado aqui no Brasil pelo professor Edney Souza. Conhecido como InterNey, *expert* em internet, ele é o diretor acadêmico da Digital House Brasil, além de palestrante requisitado.

Com explicações de ambos sobre as sete camadas do metaverso, é mais fácil entender sua cadeia de valor, algo em espetacular desenvolvimento. O que se segue sobre as sete camadas do metaverso, no sentido de lhe dar uma estrutura inteligível e desejável do ponto de vista da democratização, vem dos textos desses dois autores, aqui reproduzidos em grande parte, com alguns comentários inseridos por mim[11].

11 Ambos os textos podem ser acessados em: https://medium.com/building-the-metaverse/the-metaverse-value-chain-afcf9e09e3a7 e https://interney.net/2022/05/25/o-Metaverso-e-a-web-3-0/.

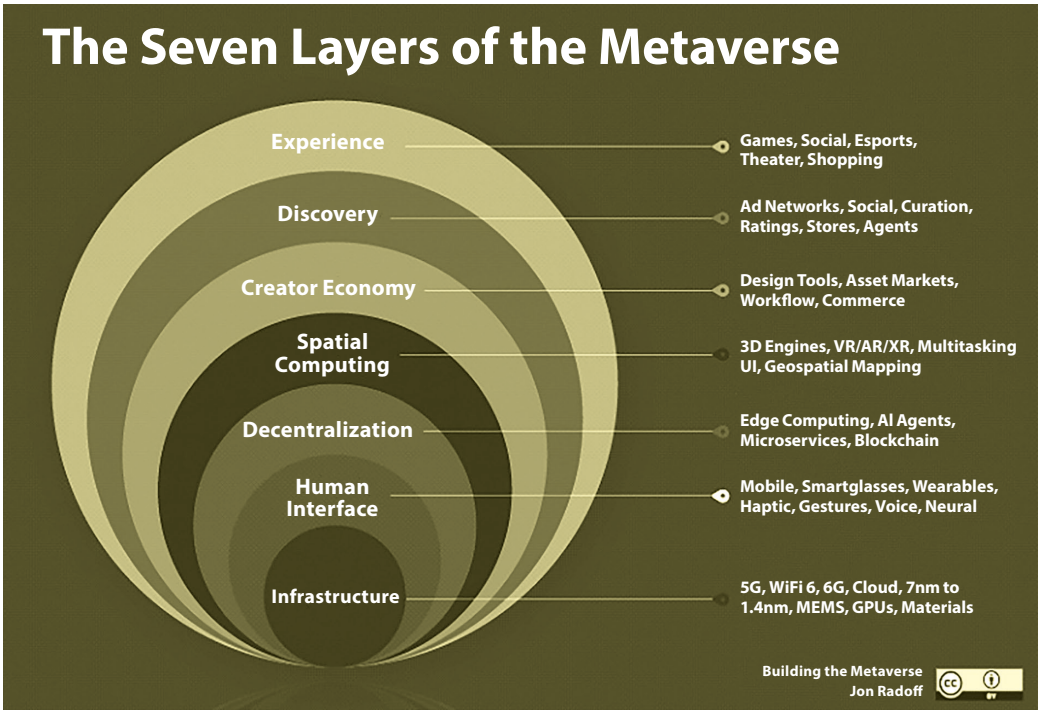
Radoff nomeia assim as sete camadas: Experiência, Descoberta, Creator Economy (Economia dos Criadores de Conteúdo), Computação Espacial, Descentralização, Interface Humana e Infraestrutura. Em cada uma delas se alojam os diferentes produtos, ferramentas, plataformas e infraestruturas que o compõem e sem as quais o metaverso não iria adiante em sua evolução. No infográfico de Jon Radoff (Figura 1), as três primeiras camadas (Experiência, Descoberta e Economia dos Criadores) formam a parte de produtos, aplicativos e ecossistemas operacionais; a quarta e a quinta camadas (Computação Espacial e Descentralização) se referem às ferramentas de desenvolvimento; e as duas camadas finais (Interface Humana e Infraestrutura) têm a ver com equipamentos e a própria infraestrutura necessária ao metaverso.

AS SETE CAMADAS

1. Experiência

A experiência, como também já se viu anteriormente, não está restrita ao jogo. Trata-se de vivenciar algo em terceira dimensão experimentando uma realidade diferente da nossa, diferente deste mundo físico, real, em que vivemos. Nos jogos de realidade virtual, qualquer pessoa pode escolher ser um guerreiro, um astro do rock, um piloto de Fórmula 1, voar ou ter outros superpoderes. Mas ela não para por aí. Pode-se participar de outros tipos de experiência, como estar num show de música, num teatro, numa dança, num banco, numa repartição pública, numa loja, numa biblioteca – espalhado em meio a uma multidão ou na primeira fila de um

FIGURA 1



espetáculo. Aliás, todas as pessoas podem estar numa primeira fila, num camarote ou no melhor lugar de uma partida de futebol, por exemplo. Os lugares mais caros de um evento, antes limitados, poderão ser vendidos infinitamente no espaço digital. Já deu para entender que as indústrias de entretenimento, esportes, turismo e educação, e eu acrescento a do comércio eletrônico, entre outras, serão completamente modificadas com a criação de experiências digitais que vão potencializar as experiências presenciais.

A camada de Experiência é que faz alguém compartilhar com outras pessoas o que ela viveu.

2. Descoberta

Segundo Radoff, uma vez que a maioria das experiências é mais estimulante quando vivida em grupo do que individualmente, a descoberta social será um dos fatores mais importantes do metaverso. Então, saber quais são os aplicativos mais "quentes" do momento, com melhores resenhas ou preferidos do público é interessante, mas saber onde os amigos estão "aqui e agora" é um fator-chave de descoberta sobre o que alguém vai fazer em seguida.

A camada de Descoberta é o que faz alguém voltar com frequência, ou não, a uma experiência já conhecida.

3. Economia dos Criadores

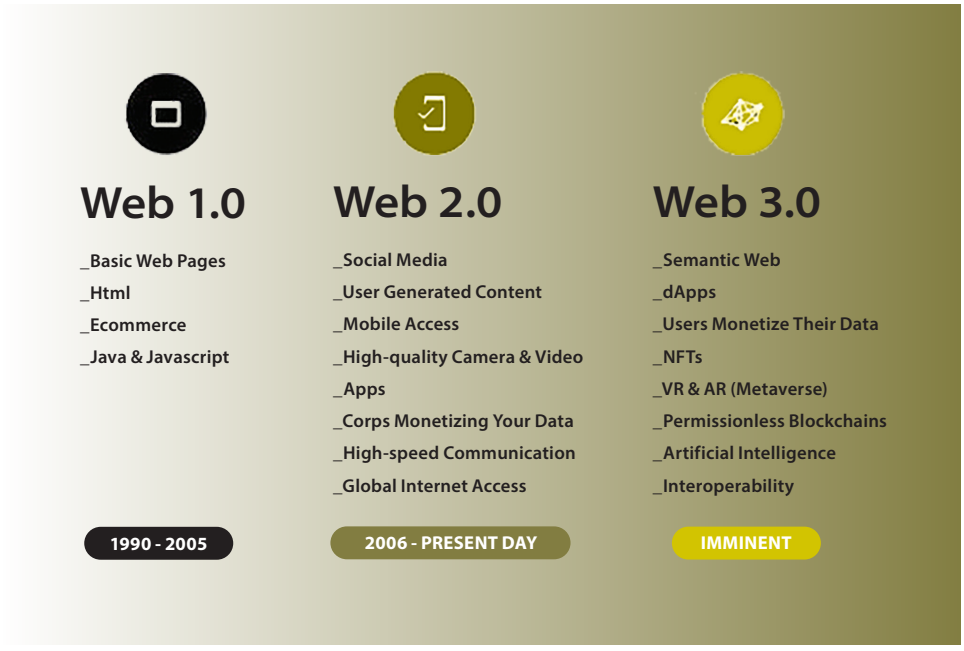
Radoff fala aqui em "liberdade" de criar seus próprios avatares, seus prédios, seus jogos e até criaturas dentro das plataformas como um dos principais atrativos do metaverso. Vou entrar neste assunto – o

da criação do avatar – mais adiante. No entanto, por enquanto, sim, há essa liberdade, mas é uma liberdade em tese. Você pode ter liberdade de criar dentro de parâmetros que a Meta, por exemplo, possa lhe impingir, portanto isso dependerá da Meta, e não apenas de você mesmo. Mas a boa indicação de Radoff é que as propriedades dentro desses espaços devam ser controladas por NFTs, o token não fungível que constitui uma das bases da Web 3.0, como diz Edney Souza – e a Web 3.0 se apresenta na Figura 2. Cito e tento explicar esse conceito – a despeito da discussão de que se trata apenas de um exercício de marketing. Uma nova versão da internet não significaria um subconjunto específico (como o metaverso) neste cenário.

Segundo Edney, a Web 1.0 faz parte da era da leitura. Poucos produziam conteúdos, era preciso conhecer html e os sites eram basicamente páginas estáticas. Pouca infraestrutura e pouco acesso. A Web 2.0 é a era social. Todo mundo pode produzir conteúdo. Existe infraestrutura para vídeo streaming e chegou-se à casa de bilhões de usuários. A Web 3.0 marcaria a era da propriedade. Usuários terão propriedades sobre suas criações e as explorarão diretamente; as plataformas da Web 3.0 vivem das transações. A infraestrutura vai além do computador e do smartphone. As redes 5G se levantam com mais largura de banda, porém o acesso às plataformas da Web 3.0 ainda é restrito a trendsetters ou públicos segmentados, como gamers. A principal forma de garantir a propriedade de bens digitais na internet ou na Web 3.0 é o NFT.

(Segue uma breve explicação sobre NFT, que é a abreviação de Non Fungible Token – ou Token Não Fungível, em português. Fungível é um termo jurídico, adjetivo de dois gêneros, que define algo que se gasta, que se consome após seu uso. Conforme o

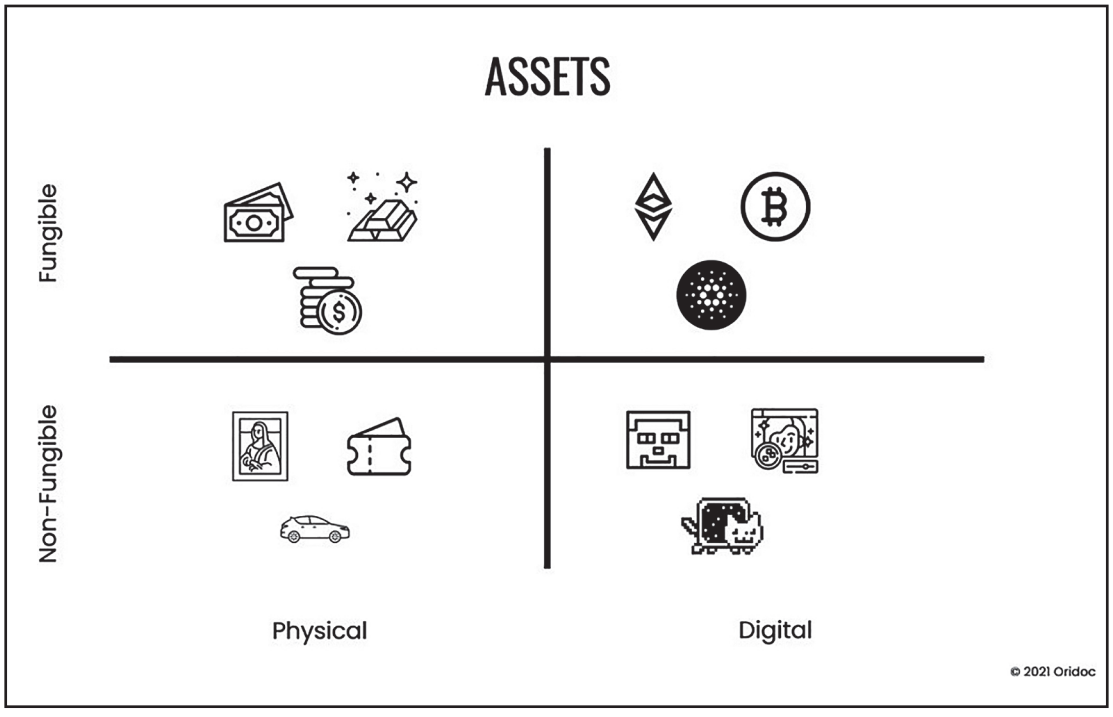
FIGURA 2



dicionário, algo passível de ser substituído por outra coisa de mesma espécie, qualidade, quantidade e valor. Não fungível, por decorrência, é aquilo que, além de único, não se desgasta. Edney Souza usa como exemplo de bem fungível a moeda de diferentes países. Como um bem não fungível é único, um bom exemplo também seria uma obra de arte. No mundo digital foram criados tokens fungíveis, as criptomoedas, como o Bitcoin. E foram criados também os tokens não fungíveis, para representar propriedades de bens digitais únicos. Um NFT pode ser um meme ou outro ativo digital criado diretamente na internet, ou pode ainda ser a representação de um bem físico ou até de um momento.)

Mas o que NFT tem a ver com o metaverso?, pergunta-se Edney. Ele explica que hoje, em plataformas como Decentraland, alguém pode exibir seus NFTs como obra de arte dentro de sua casa virtual. Em Axie Infinity, as criaturas com as quais se joga são NFTs, uma pessoa pode jogar com elas, alugá-las para outros jogarem, fazê-las procriarem buscando cruzamentos que vão gerar criaturas mais fortes ou negociar as criaturas – que têm valor variável de acordo com o potencial que adquirem dentro do jogo ou para cruzamento com outras criaturas. Criadores de conteúdo poderão vender avatares customizados, acessórios (bolsas, roupas, chapéus), outros tipos de arte e até ingressos para que os indivíduos possam personalizar seus espaços virtuais, desde que o avatar, único, esteja protegido como NFT via blockchain. A Figura 3 deixa mais clara essa ideia. A camada Economia dos Criadores, portanto, representa as propriedades de cada um no metaverso.

FIGURA 3



4. Computação Espacial

Espacial aqui seria o espaço ao seu redor (e não o espaço do Universo, estrelas e planetas). Essa camada representa toda a tecnologia utilizada para criar espaços tridimensionais e integrá-los com o mundo real. A computação espacial explodiu em uma nova e grande categoria de tecnologia que permite a qualquer um entrar, manipular espaços 3D e aumentar o mundo real com mais informações e experiência. Separa-se aqui o software de computação espacial da camada de hardware habilitante, detalhado na seção Interface Humana abaixo. Para os principais aspectos do software, isso inclui:

- aparelhos 3D (Radoff fala em 3D Engines) para criação de aplicativos;
- mapeamento de espaços e reconhecimento de objetos;
- reconhecimento de voz e de gestos;
- integração de dados entre internet das coisas (IoT) e biometria.

A camada da Computação Espacial representa as tecnologias utilizadas para criar e interagir com o metaverso.

5. Descentralização

Talvez a camada mais estratégica da estrutura proposta por Radoff seja esta quinta, cuja proposição é reforçada por Edney. A estrutura ideal do metaverso é oposta à que aparece no filme *Ready player one* (*Jogador nº 1*), na qual todo o controle pertence a uma única entidade. A experimentação e o crescimento aumentam drasticamente quando as opções são maximizadas e os sistemas são interoperáveis e construídos em mercados competitivos, onde os criadores são soberanos sobre seus próprios dados e criações. Edney troca isso em miúdos: a estrutura ideal do metaverso é ser descentralizada ao invés de pertencer a uma única empresa. Se o público deseja que ele realmente seja uma camada que participa de todos os momentos de nossas vidas, isso não pode estar nas mãos de uma única empresa.

O cenário mais provável, e mais desejável, digo eu, no futuro, é o de diversos sistemas operando de forma integrada, compartilhando avatares, NFTs e outros objetos, tudo registrado em blockchain onde os dados estejam distribuídos em servidores diversos ao redor do mundo. E acrescento: sem necessidade de usar um avatar por plataforma, mas sim com base em um avatar único para cada pessoa, customizável nas diferentes plataformas.

Hoje já existem várias plataformas, mas elas não estão integradas entre si.

Outra característica da camada de descentralização é formada pelas empresas descentralizadas que surgem com as tecnologias do metaverso. O exemplo mais simples de descentralização é o Domain Name System (DNS), que mapeia endereços IP individuais para nomes, evitando que se precise digitar um número sempre que se desejar ir a algum lugar on-line.

Nesse sentido, a computação distribuída e os microsserviços fornecem um ecossistema escalável para os desenvolvedores aproveitarem os recursos on-line – desde sistemas de comércio até inteligência artificial especializada e vários sistemas de jogos – sem precisar se concentrar na criação ou integração de recursos de back-end.

Importante nesse caso, a tecnologia blockchain – que permite a troca de valor entre softwares, identidade autossoberana e novas formas de desagregar e agrupar conteúdo e moedas – é uma grande parte da descentralização. Ela libera ativos financeiros de controle e custódia centralizados dentro das finanças descentralizadas (DeFi). Já existem exemplos de conexão de "legos" financeiros para formar novos aplicativos. Com o advento de NFTs e blockchain otimizados para o tipo de microtransações exigidas por jogos e experiências de metaverso, vai ser possível ver uma onda de inovação em torno de mercados descentralizados e aplicativos para ativos de jogos.

Edney agrega a Decentralized Autonomous Organization (DAO) a esse tópico: as DAOs são empresas cuja propriedade pertence aos membros da comunidade e não têm uma liderança centralizada. A governança de uma DAO depende de tokens ou NFTs que concedem poderes de voto. Segundo ele, uma das DAOs mais famosas é o Bored Ape Yatch Club, projeto que vendeu 10 mil imagens de "macacos chateados" e transferiu para seus donos o direito sobre essas imagens. Com os direitos, alguns usuários montaram uma banda (Kingship) e outros, uma lanchonete (Bored & Hungry). Edney lista celebridades como Shaquille O'Neal, Jimmy Fallon, Snoop Dogg, Eminem, Neymar Jr., Paris Hilton, Gwyneth Paltrow, Justin Bieber, Ozzy Osbourne e Madonna como alguns dos proprietários de tokens do Bored Ape Yacht Club.

A camada de Descentralização cria oportunidades para surgirem novos tipos de negócios no metaverso.

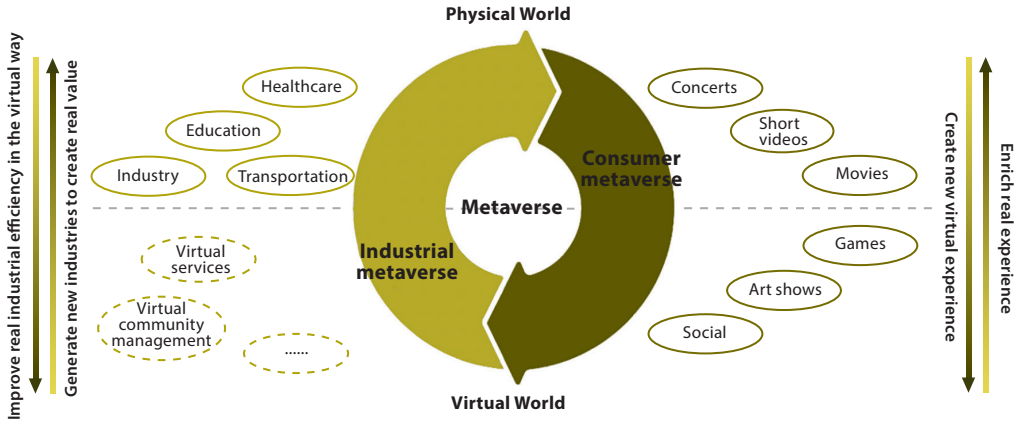
6. Interface Humana

Para acessar o metaverso, são necessárias interfaces humanas. Hoje essas interfaces são mais popularmente oferecidas por óculos 3D, de diversos fabricantes, seja a Meta, a Apple, o Google ou qualquer outro que consiga escala nas vendas. No futuro, estão previstos smartglasses com a capacidade somada de smartphones e óculos 3D em um único dispositivo. Ou lentes de contato de realidade aumentada. Ou ainda interfaces neurais. A camada de Interface Humana proporciona novas maneiras de interagir com a tecnologia além do computador e do smartphone e simplifica o acesso de pessoas não familiarizadas com o mundo digital e virtual.

7. Infraestrutura

Para finalizar o "diálogo" entre Jon Radoff e Edney Souza, vale lembrar, nesta última camada, que ambos concordam que o 5G e, posteriormente, o 6G (que já está em testes em países como Índia, Japão, Coreia do Sul, China e Finlândia) serão chaves no processo de popularização do metaverso – como se viu no começo deste texto, ou seja, no exemplo contrário do Second Life fracassando no Brasil exatamente por falta de parque computacional adequado e de velocidade ideal de conexão. Ter baixo tempo de resposta (latência) e grande largura de banda será condição para uma experiência incrível. Baixa latência deixará as experiências no metaverso mais próximas das experiências reais, desde eliminar os atrasos (lags) de conexões de jogos on-line até tornar mais

FIGURA 4



Source: Deloitte Research and analysis

realística a interação com objetos digitais criados em servidores na nuvem.

A crescente miniaturização dos dispositivos eletrônicos e o desenvolvimento de baterias mais poderosas também são tecnologias-chave para uma infraestrutura adequada ao metaverso. Alguns anos atrás, os óculos de realidade virtual eram pesados demais para ser usados, agora já se trabalha para inseri-los em lentes de contato. A ampla distribuição de infraestrutura de banda e equipamentos deve baratear o acesso ao metaverso, que hoje ainda depende de equipamentos caros.

A camada de Infraestrutura tornará a expansão do metaverso acessível financeiramente para uma população cada vez maior.

A REALIDADE ESTENDIDA E O METAVERSO

Conforme outro robusto e ainda mais recente relatório sobre o metaverso, desta feita produzido pela consultoria Deloitte, "o núcleo do metaverso é otimizar continuamente as experiências de vida digital dos usuários por meio de XR (Extended Reality, ou Realidade Estendida, em português) e interação contínua de tecnologia e equipamentos XR". Para a Deloitte, "os serviços digitais baseados em XR penetrarão gradualmente em vários cenários e impulsionarão avanços na experiência de vida digital imersiva e disruptiva do metaverso, ajudando a abrir a era do metaverso"[12]. A Figura 4 ajuda a entender melhor o ecossistema tanto relativo ao consumidor como à parte industrial do metaverso.

A despeito de uma história consistente da formatação do metaverso em suas diferentes iniciativas (algumas das quais já foram vistas no começo deste texto), a Deloitte considera que a fase da infância

12 Ver: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/technology-media-telecommunications/deloitte-cn-tmt-metaverse-report-en-220321.pdf.

da plataforma vai de 2016 a 2020. Diferentes indústrias digitais estavam realizando testes tecnológicos para digitalização ou virtualização. Na Figura 5, fica mais clara a evolução proposta pela Deloitte para o presente e o futuro do metaverso. Até 2030, estaríamos vivendo então o estágio inicial e, após 2030, as interrogações se multiplicam em relação à maturidade dessa indústria, e o seu estágio que pode ser considerado final.

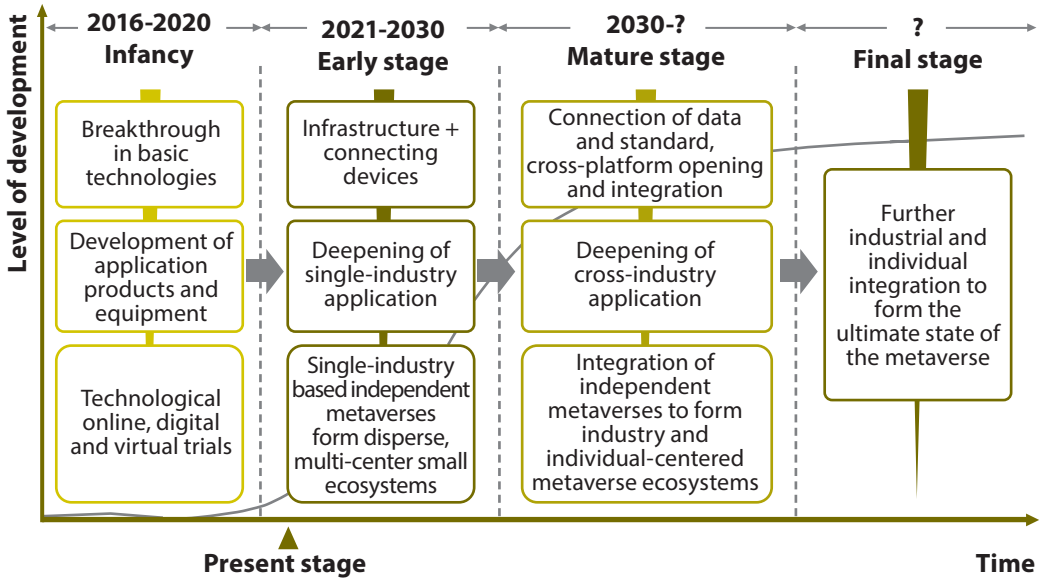
A BASE TECNOLÓGICA DO METAVERSO

O relatório da Deloitte apresenta também uma relação bem atualizada das bases tecnológicas do metaverso, que não dispensa, de forma alguma, o blockchain, as tecnologias interativas (XR), a internet das coisas (IoT), a tecnologia de rede e computação, a inteligência artificial e a tecnologia de games via computador. Nessa lista, acompanha-se a evolução e o estágio de cada uma dessas bases – e são poucas as que ainda estão em fase de maturidade.

A que parece mais madura é a tecnologia do blockchain, com três aspectos em estágio avançado:

- Tecnologias de hashing e timestamp – Hashing é o processo de transformar qualquer chave ou uma correia de caracteres em outro valor. Isso geralmente é representado por um valor ou uma chave de comprimento fixo mais curto que facilita a localização ou o emprego da correia original. A timestamp (um carimbo de data/hora) é o exato momento de um evento que um computador registra. Por meio de mecanismos como o Network Time Protocol, um computador mantém a hora

FIGURA 5



Source: Deloitte Research and analysis

precisa, calibrada em frações de minuto e de segundo. Essa precisão possibilita que computadores e aplicativos em rede se comuniquem de forma eficaz;
- Mecanismos de consenso – Espaços onde não há discordância;
- Distributed Ledger (ou Livro-Razão Distribuído) – É o coração do blockchain e consiste no banco de dados compartilhado e sincronizado de forma consensual em vários sites, instituições ou geografias, acessível por várias pessoas. Ele permite que as transações tenham testemunhas públicas. Quaisquer alterações ou adições feitas ao livro são refletidas e copiadas para todos os participantes em questão de segundos ou minutos.

Outra base madura é a de Suporte de Comunicação de Rede IoT. E só. A maioria restante, como se vê na Figura 6, apesar de ter ultrapassado o primeiro estágio (Infancy Stage), segue no estágio inicial. Ainda falta muito desenvolvimento. A boa notícia é que a fase ainda é de investimento.

OS INTERESSES DO FACEBOOK

Levando em conta minha principal preocupação – como garantir o metaverso para todos e evitar oligopólios –, vale aprofundar um pouquinho mais os interesses do ex-Facebook no metaverso. O canal Tilt, do UOL, fez um levantamento bem abrangente dos produtos possíveis e já em execução, partindo da constatação de que, para os executivos da plataforma, o novo ambiente digital é o futuro da internet[13].

Conforme o Tilt, ninguém precisaria entrar no Facebook para acessar os novos produtos. "Em vez de apenas olhar para a tela, você estará nela", afirmou Sue Young, diretora de produtos do Facebook, em encontro com jornalistas realizado um dia antes do anúncio. "Já que passamos tanto tempo em frente a telas, queremos que seja um tempo de qualidade."

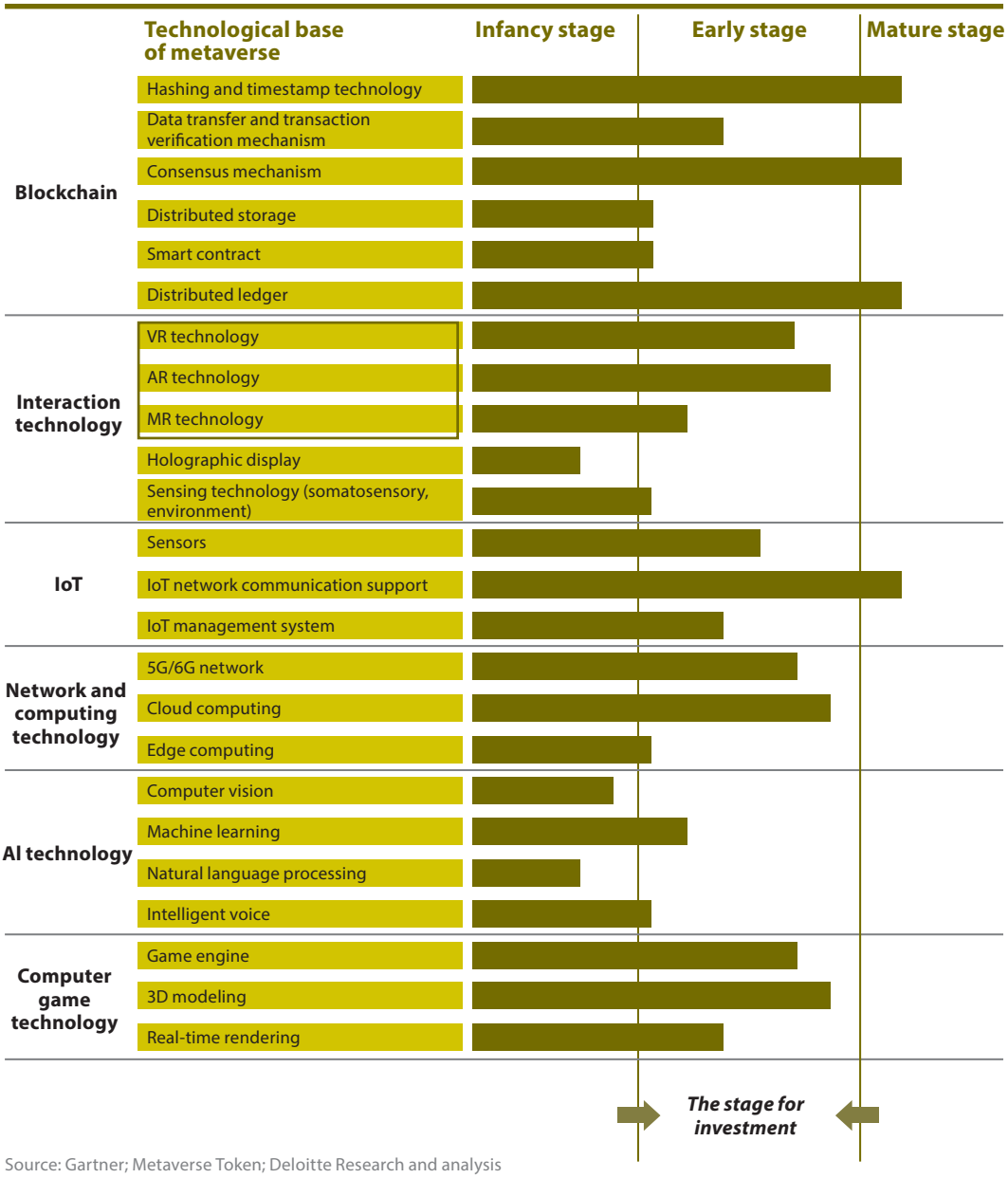
No lugar de um computador, o usuário do metaverso poderá utilizar um fone de ouvido, ou até uma lente de contato, para se conectar com o ambiente digital. A Meta já está testando nos seus Horizon Workrooms um aplicativo usado nos headsets de realidade virtual, os Oculus Quest 2, que permitem o acesso das pessoas, como avatares, aos escritórios virtuais para participar de reuniões em tempo real.

O Tilt apresenta 12 tópicos das possibilidades de desenvolvimento e do financiamento de programadores *experts* na modalidade. Eles não esgotam a infinidade de iniciativas que esse ambiente permitirá, tanto na Meta como fora dela. Mas vamos à listagem do que a Meta tem na manga, conforme o Tilt:

- Acessar o ambiente virtual de trabalho via Oculus Quest. Com eles, pode-se ver listas de tarefas, salas de trabalho personalizáveis, com pôsteres e logos da empresa e painéis em 2D para enxergar aplicativos como Slack e o Dropbox, além do próprio Facebook e do Instagram.
- Criar uma versão do Messenger com possibilidade de fazer ligações em RV e, por meio delas, realizar viagens por ambientes de realidade virtual.

13 Ver: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/10/28/facebook-lanca-o-Metaverso-veja-as-novidades.htm.

FIGURA 6



Source: Gartner; Metaverse Token; Deloitte Research and analysis

- Desenvolver o aplicativo Polar, uma ferramenta para construção de filtros.
- Atualizar o Spark AR, software de realidade aumentada do Facebook que ganha novos objetos virtuais em locais mapeáveis e interação entre o corpo e objetos virtuais.
- Aprimorar tanto o Body Tracking quanto o Hand Tracking, filtros que alteram o corpo e podem incluir objetos pelo corpo e/ou nas mãos. Você poderá escolher maquiagem, cor dos olhos e cabelo, tatuagens, tom de voz, imagem de fundo, filtros de cores, acessórios e efeitos especiais.
- Ter um pacote de ambientes para praticar exercícios físicos nos Oculus (boxe em ambiente ultrarrealista, estúdios fi-

tness do jogo FitXR e do Player 22, da Rezzil, por exemplo, usados por atletas profissionais e agora disponíveis para os mortais comuns).

- Oferecer um pacote de acessórios fitness para tornar a experiência com o Quest 2 ainda mais real. Será possível até mesmo limpar o "suor virtual" após uma sessão de treino.
- Disponibilizar novos avatares em realidade virtual.
- Oferecer recurso de multiplayer para os usuários dos Oculus. Você poderá convidar pessoas para um jogo de RV.
- Desenvolver experiências em realidade virtual em lugares que já existem, como a inclusão de uma caça ao tesouro em um parque temático ou uma visita guiada a uma cidade turística, além de frases de textos, gifs, figurinhas e personagens que poderão ser aplicados e ficarão flutuando na tela.
- Criar uma plataforma para recursos de inteligência artificial e comandos de voz para os Oculus.
- Investir US$ 150 milhões na formação de programadores em RV (Realidade Virtual) e RA (Realidade Aumentada), com certificado e treinamento para criar ambientes virtuais e jogos.

Alguns presidentes executivos de empresas de tecnologia apostam que o metaverso será o sucessor da internet móvel. Em 2021, executivos de companhias que iam da Microsoft ao Match Group debateram seu papel na construção do metaverso. Em outubro de 2021, conforme já mencionado, o Facebook mudou seu nome para Meta a fim de refletir seu novo foco no negócio[14].

Não nos iludamos, no entanto. Os objetivos da Meta são absoluta e puramente comerciais, num movimento de defesa num momento em que a empresa sofre revezes importantes em processos judiciais que incluem até a proposta de autoridades americanas de desmembrá-la – sem falar da fuga de jovens para outras plataformas.

Citando como fonte The Verge, o Canal Tech afirma, por exemplo, que, com o metaverso, o Facebook espera reconquistar jovens adultos que se distanciaram da plataforma nos últimos anos. Segundo a empresa, o público entre 18 e 29 anos começou a migrar para redes concorrentes, como o TikTok, em busca de outras formas mais efetivas de comunicação. Ou seja, "com a criação de um metaverso exclusivo, os executivos [da Meta] esperam um crescimento considerável para o futuro, trazendo de volta usuários mais maduros que abandonaram a plataforma e que anseiam por interação em ambientes virtuais para poder se divertir, socializar e até mesmo trabalhar"[15].

Por ocasião do anúncio da Meta, uma importante declaração de Nick Clegg, vice-presidente de assuntos globais da empresa, veio à tona: "Nenhuma empresa será proprietária e operará o metaverso. Dar vida a isso exigirá a colaboração e a cooperação entre companhias, desenvolvedores, criadores de conteúdo e formuladores de políticas digitais mais abrangentes".

---

14 Ver: https://www1.folha.uol.com.br/tec/2021/12/de-Metaverso-a-dao-guia-para-expressoes-de- tecnologia-de-2021.shtmlinvestume.

15 Ver: https://canaltech.com.br/redes-sociais/facebook-vai-investir-us-10-bilhoes-para-criar-seu- proprio-Metaverso-199992/.

Não sabemos se Mark Zuckerberg concorda totalmente com seu vice-presidente, mas o simples fato de essa menção ser feita por alguém da direção da Meta é fator determinante. Mais adiante, Nick Clegg completou, com efetiva transparência, então refletindo o espírito de seu chefe: "Para nós, o modelo de negócios no metaverso é liderado pelo comércio. [...] Claramente os anúncios desempenham um papel nisso".

Em janeiro de 2022, o *Financial Times*, respeitável publicação inglesa dedicada às finanças, escarafunchou centenas de patentes solicitadas pela Meta ao Escritório de Patentes e Marcas Registradas dos Estados Unidos. Movimentos de pupila, poses corporais e torção de nariz estão entre os "lampejos da expressão humana" que a Meta quer colher na construção de seu metaverso, de acordo com o jornal. Os pedidos revelam a busca da empresa por tecnologias que manipulem dados biométricos das pessoas para ajudar a alimentar o que o usuário vê e garantir que seus avatares digitais funcionem de forma realista[16].

Em junho de 2022, a Meta anunciou que Balenciaga, Prada e Thom Browne serão as primeiras marcas a vender roupas virtuais em e-commerce no metaverso. Para lucrar com seu mundo virtual o objetivo da Meta é praticar uma publicidade hiperdirecionada com a construção de conteúdo patrocinado que espelhe seu modelo de negócio, baseado em anúncios que lhe rendem US$ 85 bilhões por ano. Conforme o *Financial Times*, isso inclui propostas para uma loja virtual onde os usuários possam comprar produtos digitais ou itens que correspondam a produtos do mundo real patrocinados por marcas.

O jornal foi ouvir especialistas como Noelle Martin, pesquisadora da Universidade da Austrália Ocidental, que passou mais de um ano avaliando as ambições de monitoramento humano da Meta e resumiu assim sua convicção: "A Meta pretende ser capaz de simular você em cada poro de sua pele, cada fio de seu cabelo, cada micromovimento seu". Ela foi adiante, com precisão: "O objetivo é criar réplicas 3D de pessoas, lugares e coisas, tão hiper-realistas e táteis que sejam indistinguíveis do que é real, e então intermediar qualquer gama de serviços. Na verdade, eles estão realizando um programa global de clonagem humana".

Há uma questão determinante num mundo no qual as autoridades, mesmo em atraso, estão cada vez mais preocupadas com a privacidade e a segurança dos dados: como garantir que os dados sejam seguros e a privacidade respeitada?

Coisa grave, o *Financial Times* alerta para o caso em que pesquisas mostram que a direção do olhar e a atividade da pupila podem conter implicitamente informações sobre os interesses e o estado emocional de um usuário. Por exemplo: se os olhos de um usuário se detiverem em uma imagem, isso pode indicar que ele gostou. Imaginem isso nas mãos de pessoas e empresas inescrupulosas, como aconteceu no caso do uso ilegal de dados realizado pela Cambridge Analytica com informações do Facebook sobre eleitores na eleição de Donald Trump ou no

16 Ver: https://www.ft.com/content/76d40aac-034e-4e0b-95eb- c5d34146f647?accessToken=zwAAAX5tmo9Nkc921AqsA05OC9OV68XTQUb2Rw.MEUClCiayV1oMJmgZW7o_dwF5pQIdQ9fA7V9v8KpUDQu2K90AiEAx2HO4Y9QwYT4EXQhFFeFEUO9_0WUT0WbSId6Cli6INk&sharetype=gift?token=55167526-73fd-4c79-b7bc-e8fbbcbade86.

plebiscito do Brexit, processo que retirou a Grã- Bretanha da Comunidade Europeia?

A advogada especializada em tecnologia Brittan Heller colocou a questão com clareza em entrevista ao jornal: "Meu cenário de pesadelo é que a publicidade direcionada, baseada em nossas reações biológicas involuntárias a estímulos, comece a aparecer no metaverso. A maioria das pessoas não percebe o quão valioso isso pode ser. No momento, não há restrições legais sobre isso".

A GRANDE QUESTÃO

Voltando à questão central, o maior desafio para o metaverso, sem dúvida, está na capacidade de a sociedade como um todo trabalhar para que os protocolos que regerão o metaverso, em especial o da criação e manutenção de avatares, sejam públicos e administrados pelas entidades que governam a internet, como a Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (Icann), nos Estados Unidos, e o Comitê Gestor da Internet (CGI), no Brasil.

Na definição da Wikipedia, a Icann é o órgão mundial responsável por estabelecer regras do uso da rede. Entidade sem fins lucrativos e de âmbito internacional, ela se encarrega da distribuição de números de Protocolo de Internet (IP), da designação de identificações de protocolo, do controle do sistema de nomes de domínios de primeiro nível com códigos genéricos e códigos de países, além das funções de administração central da rede de servidores.

No Brasil, o CGI é o órgão criado para coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços de internet no Brasil. Composto de empresas, governo, terceiro setor e comunidade científica, o CGI administra os domínios com a terminação .br e mantém o site registro.br para atender à demanda de registro e manutenção de domínios no país.

Não se pode pensar em metaverso sem levar em conta os protocolos democráticos necessários para sua sobrevivência digna. Nada mais simples de fazer, se se orientar pelo espírito de liberdade e de software de código aberto que marcou o nascimento e a explosão da internet – o que foi respeitado pela internet comercial. Se é possível designar um e-mail para cada cidadão, então é possível designar um avatar para cada cidadão. Mas isso é muito pouco. É indispensável que o cidadão possa levar seu próprio avatar para onde bem entender no mundo virtual: um game on-line, um ambiente de reunião, um banco digital, uma loja comercial, um teatro, um show, uma corrida de carros, um jogo de futebol... seja lá onde for. E mais: cada cidadão é que deve autorizar quais dados pessoais poderão ser compartilhados em cada ambiente, além de ter o direito ao silêncio, caso necessário e desejado.

Blockchain, NFTs, 5G, 6G, criptomoedas são uma avalanche de siglas e nomes diferenciados que ocupam não só o noticiário, mas também nosso cotidiano. O metaverso, inserido no contexto das enormes velocidades de transmissão de dados que só o 5G e o 6G podem garantir, vai virar outra coisa, bem diferente inclusive do que se pode imaginar e desenhar nos dias de hoje.

Muito além da Web 3.0, como visto, a expressão usada para definir a próxima fase da internet: descentralizada (esse é o desejo), carreada pela tecnologia blockchain, que registra transações em computadores em rede. Nesse modelo, os usuários teriam uma parte

das plataformas e aplicativos, diferente da Web 2.0 atual, onde somente alguns gigantes da tecnologia, como Meta, Alphabet (holding do Google), Apple, Meta (Facebook), Huawei e Tencent, entre outros, como a ByteDance, controlam as plataformas.

E várias delas não estão paradas. Como sempre, se adiantam em relação às autoridades e aos legisladores. Notícia da Reuters no final de junho de 2022[17] dava conta de que Meta, Microsoft, Huawei e outros gigantes da tecnologia e varejo (como a Ikea) corriam para construir o conceito emergente de metaverso. Elas formaram um grupo para promover o desenvolvimento de padrões que tornariam os mundos digitais nascentes das empresas compatíveis entre si.

Segundo a Reuters, os participantes do *Metaverse Standards Forum*[18] incluem muitas das maiores empresas que trabalham na área, de fabricantes de chips a empresas de videogames, bem como órgãos estabelecidos de definição de padrões, como o World Wide Web Consortium (W3C), fundado pelo pioneiro da internet Tim Berners-Lee. Esta é a principal organização de padronização alimentada por um consórcio internacional de 450 membros. Congrega empresas, órgãos governamentais e organizações independentes com a finalidade de estabelecer padrões para a criação e a interpretação de conteúdos para a Web.

Se o desenvolvimento da Web 3.0 for tranquilo, e nada garante que vá ser, então será muito fácil encontrar um protocolo comum para o metaverso, e isso, de certa forma, está na frase-compromisso de Nick Clegg, da Meta, que repito aqui: "Nenhuma empresa será proprietária e operará o metaverso. Dar vida a isso exigirá a colaboração e a cooperação entre companhias, desenvolvedores, criadores de conteúdo e formuladores de políticas digitais mais abrangentes".

17 Ver: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/reuters/2022/06/22/gigantes-da-tecnologia-se-reunem-para- definir-padroes-do-metaverso.htm.

18 Ver: https://metaverse-standards.org/.

Iuri Lotman, o pensador renascentista

Gutemberg Medeiros

A vertente teórica de semiótica da cultura de Tartu-Moscou emergiu na década de 1960 na ex-URSS e contou entre os seus principais fundadores com o russo nascido em São Petersburgo Iuri Mikhailovitch Lotman, que completa 100 anos de nascimento em 2022, a ser comemorado em vários países do mundo com publicações e congressos, inclusive na ECA-USP em outubro próximo. Esse campo de estudos foi introduzido no Brasil por Boris Schnaiderman em orientações e aulas no curso de Russo na USP e na seleção de textos *Semiótica russa* (Editora Perspectiva, 1979).

GUTEMBERG MEDEIROS é professor da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

A ensejo dessas comemorações, a **Revista USP** publica entrevista histórica de Lotman realizada por seu aluno e colega professor da Universidade de Tartu, Peeter Torop, da segunda geração de pesquisadores dessa linha de trabalho. A entrevista foi realizada em Tartu, em setembro de 1992, e publicada pela primeira vez em *Discurso. Revista Internacional de Semiótica y Teoría Literaria*, n. 8 (1993, pp. 123-37). Torop autorizou a publicação em português feita a partir da versão espanhola de Rafael Guzmán.

A entrevista traduz o encontro de dois colegas que trabalharam ombro a ombro por anos. Torop tece esta conversa tendo como fio condutor elementos de formação de conhecimento, ou seja, epistemologia, a partir da trajetória de Lotman e de Tartu-Moscou.

No final desta entrevista, Lotman alude ao acaso na formação desse campo teórico. Campo este que estuda o funcionamento de textos verbais e/ou não verbais, examinando a interação de sistemas semióticos diversamente estruturados, a uniformidade interna do espaço semiótico e a necessidade de poliglotismo cultural. Lotman, assim como Bakhtin, prioriza a tríade História, Memória e Linguagem em seu percurso reflexivo. Partindo de elementos de ciências da linguagem, tendo em suas fundações o formalismo russo, Mikhail Bakhtin e o estruturalismo de Roman Jakobson, essa vertente se irradiou e dialogou pelos mais variados ramos de conhecimento, como a física contemporânea. Isso porque seus fundadores, como Lotman, eram "pensadores renascentistas", na exata síntese cunhada por Boris Schnaiderman. Filhos de famílias poliglotas e cosmopolitas, souberam aliar formação ampla com a acuidade necessária a qualquer cientista.

Até o começo da década de 1960, semiótica e cibernética eram considerados estudos burgueses, e quem os pesquisava na ex-URSS era passível de prisão. Após muitos esforços e enfrentando dura censura, um grupo de linguistas de Moscou – V. V. Ivanov, I. I. Revzin, B. A. Uspênski e outros – conseguiu finalmente realizar, em dezembro de 1962, um simpósio buscando divulgar suas pesquisas. Além disso, durante o evento, foi instituída a disciplina de estudos semióticos na URSS.

Lotman, então professor de Literatura Russa na Universidade de Tartu (Estônia), participou do congresso e integrou-se ao grupo. Vendo a dificuldade extrema dos colegas em fazer aquele pequeno evento, os convidou para realizarem cursos de verão em Tartu. Lá havia plena liberdade de pensamento, pois os países do Mar Báltico (Estônia, Lituânia e Letônia) foram anexados ao Império Soviético a *manu militari* logo após a Segunda Guerra Mundial.

Os cursos de verão se sucederam ao longo dos anos 1960, com pesquisadores de humanas, biomédicas e exatas formando ali quase uma ágora moderna em troca intensa de conhecimentos – semiose epistêmica. Em 1965, Roman Jakobson aponta desde a França este rico movimento e gera amplo interesse e publicações na Europa. Daí o motivo da nomeação dessa linha de estudos com as duas cidades.

Nos últimos anos, têm surgido novas traduções e estudos sobre a contribuição do pensamento lotmaniano, culminando com o recém-lançado *The companion to Juri Lotman: a semiotic theory of culture*, organizado por Peeter Torop e Marek

Tamm (Bloomsbury), a abordar os mais variados aspectos da arquitetura teórica do legado do pensador. No Brasil, a professora e especialista Irene Machado promove o Seminário Internacional de Celebração do Centenário de Iuri Lotman, a ser realizado em outubro de 2022 na ECA-USP, com a presença de pesquisadores brasileiros e internacionais, a exemplo de Torop.

Lotman, no final da entrevista, afirma que a semiótica de Tartu-Moscou sempre foi de fronteira, geográfica e culturalmente. E os que nela habitam são pessoas de fronteira, sempre em diálogo intenso com o mundo e múltiplos pensares. Ou seja, além de renascentista, Lotman sempre foi de fronteira ou "das bordas", como diria Jerusa Pires Ferreira, outra especialista brasileira que muito contribuiu na divulgação e reflexão de Tartu-Moscou.

PEETER TOROP CONVERSA COM IURI MIKHAILOVITCH LOTMAN[1]

Peeter Torop - Nos últimos tempos, a Escola de Tartu é mencionada, cada vez mais frequentemente, em artigos de natureza memorialística. O paralelo com o simbolismo russo vem à mente, que teve como prelúdio ao seu desaparecimento o interesse demonstrado por seus partidários na teoria e em memória, na autorreflexão. O interesse atual da semiótica não é a memória da Escola de Tartu e pelos tempos passados que testemunham o fim, ou o último período, da escola?

Iuri Lotman - Eu acho que em tudo isso, é claro, há um pouco de nostalgia. Nostalgia causada pela intersecção de dois eixos. Um eixo que diz respeito às pessoas e outro às ideias. O das pessoas está relacionado ao fato de que os fundadores ou militantes das primeiras palavras de ordem da Escola de Tartu deixam esta vida para sempre ou se afastam da atividade científica devido à sua idade.
Permita-me um exemplo da vida militar. Imagine que você está defendendo, que você está na posição de vanguarda nessa defesa. Vocês não são muitos e não são enviados reforços, porque os chefes estão pensando em outro plano totalmente diferente. Não há novas pessoas que chegam e dão cada vez menos meios para lutar. Mas você continua no *front*. Então, de repente, os chefes preparam o ataque (estou falando em nome do soldado ou do sargento que está na trincheira e não é informado do que vai acontecer a seguir, quais planos serão) e, de repente, você percebe que, em um único dia e pela retaguarda, novas reservas estão se aproximando, novas pessoas e muitas novas armas estão se aproximando. Essas pessoas passam por você e seguem em frente. O ataque começa e o *front*, de repente, já está na sua frente. E você, que há apenas uma hora estava na vanguarda e estava defendendo essa posição com grande dificuldade, com grandes perdas, agora aparece na retaguarda. Eles preparam a nova frente com grande facilidade. Eles são muito bem guarnecidos e vão em frente. E você fica sem entender o que tem que fazer agora. Parece que os chefes se esqueceram de você temporariamente. Você começa a andar ereto nesses mesmos

1 Tradução do espanhol e notas de Gutemberg Medeiros.

lugares onde até muito recentemente não conseguia nem colocar a cabeça para fora das trincheiras e começa a ver tudo de forma diferente. Você estava acostumado a ver tudo deitado no chão, onde cada formiga parecia enorme. E agora você se levantou e começou a procurar.

Isso é o que acontece quando na ciência há um forte avanço, e toda uma geração de militantes se torna uma lembrança. Ou seja, aqueles que se dedicavam à ciência, que faziam ciência, tornam-se testemunhas de como faziam a ciência. Eles não carregam mais a luta para o *front*. Eles só contam às pessoas curiosas como tudo aconteceu. E eles se encontram em um estado totalmente desconhecido, um estado de soldado lutando na retaguarda. Isto é, na minha opinião, o que aconteceu com muitos dos meus contemporâneos. Mas, é claro, muitos deles continuam realizando trabalho ativo e, nesse sentido, não se enquadram nessa comparação. Mas outros, como eu, caem no número do que podemos chamar de morto para a ciência. Então, por um lado, peço que perdoem essa apresentação um tanto lírica, esse olhar lírico para o passado, embora não sem uma certa tristeza, e, por outro lado, eles percebem que precisamente se tornam pessoas interessantes porque se lembram de como tudo aconteceu. De militantes eles se tornam testemunhas. E, dessa forma, eu também sofro esse choque, porque ainda é muito difícil para mim concordar com o fato de que fui riscado da lista de militantes, embora, para dizer realmente, seja assim. E para não me enganar eu tenho que olhar para a verdade diretamente, assim como acontece na vida, que você tem que suportar muitos obstáculos e isso nem sempre é fácil. Mas, por outro lado, além de tudo relacionado ao indivíduo, algo análogo acontece com a ciência, se olharmos para a ciência como um ser vivo. Então também chega aquele período em que você tem que parar um pouco, olhar para trás, valorizar o passado e entender que, para dar os próximos passos, é necessário se libertar desse passado. É necessário que os jovens soldados saiam por trás, se aproximem de novas seções, com novas armas e, por mais triste que seja ver suas costas mais tarde, quando você os vê marchar para a frente, você tem que aceitar o fato de que muito do que eles dizem já é incompreensível para você, que já não domina esse nível. Isso é muito triste, mas, entenda, viver também é triste. No entanto, nessa tristeza há um prazer especial.

O *front* está avançando, exigindo novas técnicas militares, exigindo também novos conhecimentos, novas forças e, muito importante, uma nova flexibilidade intelectual e espiritual. Isso é o que mais envelhece, é a esclerose científica. É por isso que nossa geração, minha geração, é como se tivesse dois aspectos. Por um lado, devemos preservar tudo o que é facilmente esquecido e que, por sinal, tem grande valor, já que não só a tradição escrita é a única que faz sentido. Muitas vezes, a continuidade ilumina os aspectos que nós, os contemporâneos, não percebemos. Então, apagando nossa memória e dizendo que são livros do "armário da vovó", isso não vale a pena. Mas, por outro lado, você tem que ter a coragem de jogá-los fora e dizer que alguns desses livros, pelo menos agora, não representam nenhum benefício. Talvez essa hora

chegue. O estudo da história novamente nos convence da sabedoria de Hegel quando ele disse: "O movimento para a frente é sempre um retorno à essência". Estamos continuamente voltando a essa essência, à fundação. Quando temos a coragem de nos separarmos dela, a coragem de dizer que essas ideias estão atrás de nós, acontece que, de uma forma estranha, essas ideias não estão mais atrás de nós, mas estão na nossa frente e tão longe que devemos alcançá-las. Acho que essa é a atitude do cientista em relação às tradições. Essa atitude pessoalmente é dolorosa e essencial. Eu diria até que, se essas ideias são profundas, determinar se elas estão desgastadas ou não é bastante difícil. É sempre necessário dizer, do ponto de vista que são gastos, especificar o coeficiente desse ponto a partir do qual estamos julgando essas ideias.

Torop - A verdade é que foi um pouco inesperado ouvir tudo isso de você. Mas, então, surge o seguinte problema: você sente, ao falar da Escola de Tartu, que estamos falando um pouco de um coletivo científico invisível? Ou seja, essas pessoas nem sempre trabalham juntas, em um sentido literal, no mesmo espaço. Elas trabalham em Moscou, em São Petersburgo, em Tartu, em lugares diferentes, agora até no exterior. Mas você vê, dentro da Escola, aquelas novas pessoas que estão marchando talvez não como uma individualidade, não como uma única pessoa, mas como uma espécie de comunidade científica?

Lotman - Sabe? Sou uma pessoa um tanto estúpida. Sim, digo com toda sinceridade, falo sério. Um aspecto da minha falta de jeito é o otimismo inesgotável. Eu acho que isso é, em primeiro lugar, bastante útil para a saúde e, em segundo lugar, é bom para o trabalho. Dessa forma, mesmo como uma hipótese de trabalho, admito otimismo. É por isso que eu acho que o que chamamos de Escola de Tartu está em um estado bastante complexo. Em parte, esse conceito que chamamos de Escola de Tartu se expandiu do ponto de vista geográfico, e a palavra "de Tartu" tornou-se praticamente uma metáfora ou um tipo de memória desejada, querida, em uma memória do passado. Mas acho que aqui podemos lembrar daquele popular ditado russo que diz: "Hoje eu não tenho dinheiro, mas amanhã Deus proverá", e dizer: "Hoje eu não tenho ideias, mas amanhã Deus proverá". A ciência desacelerou. Pode ser que ela já esteja gravemente doente, pode ser que ela já tenha morrido, ou pode ser que ela esteja sofrendo das dores do parto. Você me entende? Não podemos saber quem nascerá e quem crescerá. Na verdade, nem precisamos saber. Só precisamos lembrar, sabe? Gosto de dizer tudo com comparações: imagine que você vá (mais uma vez essas minhas memórias pessoais aparecem) por um determinado lugar, pelo campo ou pela floresta, muito tarde da noite, é totalmente escuro, e você não sabe muito bem para onde ir. Mas antes de entrar nesse espaço, você estava em algumas colinas altas e elas mesmas ensinaram a direção. Agora não vê mais essa direção, nem tem bússola. Você só tem uma coisa sobrando: tem que confiar em sua memória, você tem que confiar em si mesmo, no fato de que você está andando corretamente. Isso pode ser um

erro, mas você não tem que mudar ou se preocupar, você tem que ir pelo caminho escolhido. Quando dizem que a semiótica envelheceu ou que outra coisa envelheceu, ou que a orientação para métodos matemáticos envelheceu... considero isso nada sério. Não sabemos a próxima descoberta. A próxima descoberta é imprevisível no início. E quando acontecer, este sinalizador iluminará o que estava lá e parecerá tão previsível para nós, então, que só nossa cegueira nos impediu de vê-lo. Mas é realmente imprevisível. Ele só vai se manifestar para nós sob a luz desse sinalizador, porque então nos parecerá que tudo está indo na mesma direção, e aqui o que não vai nessa direção simplesmente não existe. Então, esse brilho enfraquece e acontece que tudo o que definimos como inexistente será a base de um brilho futuro.

Marchamos como a pessoa que passa pela floresta e acende um fósforo: ele acende, essa pessoa vê algo e, em seguida, enfraquece e vai apagar, e continua a andar no escuro e acende um fósforo novamente; e assim, diferentes, e às vezes, inclusive, as dolorosas labaredas na ciência, sinalizações na própria vida pessoal, sinalizadores na arte, sinalizadores na história da humanidade, compõem os pontos que então introduzimos e colocamos no processo histórico. Na verdade, quando descrevemos isso como um processo histórico, nos tornamos seus coautores.

Torop - Sim, você está falando do ponto de vista das ideias. Mas há outro aspecto: na ciência a personalidade é muito importante, a liderança é muito importante. Estou plenamente convencido (talvez eu esteja errado, já que esta é a primeira vez que falo com você sobre esse tema), para mim, a Escola de Tartu e Lotman são sinônimos. Não tenho nenhum culto a Lotman. Eu sempre li você criticamente, embora você seja um mestre com letras maiúsculas. Mas para mim a Escola está indivisivelmente ligada à sua personalidade. É muito difícil falar sobre esse assunto, especialmente com você, mas gostaria de saber até que ponto a existência e o desenvolvimento de uma escola, aparentemente de qualquer escola científica, na sua opinião, podem estar unidos com uma única personalidade?

Lotman - Os destinos das pessoas na história e dos avanços científicos são totalmente imprevisíveis. Se a direção geral pode de alguma forma ser assumida, levando em conta diferentes tendências potenciais (como resultado de diferentes explosões[2] e descobertas), o aparecimento de uma pessoa insubstituível não é possível prever. E isso como Deus quiser. Você pode considerar isso uma metáfora ou você pode considerar que o que é dito é simplesmente um caso (que não é mais importante); mas um caso também não é tão casual, eu diria. É tão disperso, deixa um campo tão grande de escolha

2 Aqui e em outros momentos, Lotman lança mão de sentido específico de explosão aplicado em sua arquitetura teórica. Há duas maneiras de avançar, de mudanças ocorrerem nos mais variados planos. Nossos órgãos e sentidos reagem ante pequenos estímulos da consciência e são percebidos como movimento contínuo, linear. A outra maneira, o seu contrário, é a imprevisibilidade, as mudanças ocorrem feito uma explosão. Os processos graduais e os explosivos representam uma antítese e existem apenas pela sua relação de reciprocidade.

que através dele muitas coisas podem ser alcançadas. Mas é imprevisível. Acredito que se há alguma ideia dos novos que realmente temos em nossas mãos, uma delas, parece-me que a mais importante, é a ideia do significado histórico, científico ou algum outro significado, de imprevisibilidade; imprevisibilidade como objeto científico. Até agora, ou consideramos que não havia imprevisibilidade, seguindo Hegel, ou assumimos que, se existe, está além dos limites da ciência. Isso foi o que deu à nossa ciência uma extensão muito pequena. E, em essência, a ciência recebeu uma reprodução fraca da realidade. O imprevisível, ou o casual, se você gosta mais dessa palavra, cujo mecanismo, por sinal, é um dos principais objetos da ciência, incorpora, de uma forma totalmente nova na ciência, o papel da arte. Porque se a ciência é de alguma forma orientada para o previsível (pelo menos até agora era), no entanto, a arte sempre foi orientada para o imprevisível. É por isso que eu acho que uma coisa muito curiosa está acontecendo agora: é como se estivéssemos enfrentando uma estética da ciência. A ciência pode se apropriar de alguns princípios do artístico, não em termos de métodos, não para dizer tudo de uma forma mais bonita. Esta é uma ideia muito vulgar sobre ciência, que é uma maneira de falar bem, uma maneira de dizer bem o que pode ser dito de forma apenas fácil. E isso deve ser destacado porque essa ideia totalmente escolástica sobre ciência, sobre arte, perdoe-me, é mantida muito fortemente. A arte não é uma florzinha bonita. É outra maneira de pensar, outro sistema de modelagem do mundo. Em essência, é a criação de outro mundo paralelo ao nosso mundo. Podemos viver na ciência, no mundo que é criado de acordo com o modelo da ciência, e podemos viver no mundo que é criado de acordo com o modelo da arte. Mas, na verdade, vivemos em um mundo que se constrói sobre a unidade conflitante desses dois modelos. E, portanto, há um nível diferente de previsibilidade, um significado diferente de imprevisibilidade, um significado diferente de talento também. Compreende? Como Hegel amargamente riria se começarmos a falar agora sobre o papel do talento na história! E ainda assim, no final do dia, tudo se resume a isso: temos uma enorme massa de pessoas que povoaram a terra e podem continuar a povoá-la. O que é isso? Uma massa de seres isolados, que vivem apenas para se apropriar de um certo espaço e um direito à vida? Ou essa massa de seres isolados é um método de descrição, outro ser e outro método de descrição? Assim, nem um único método de descrição exclui outro. Esses métodos, graças a uma tensão recíproca, formam uma terceira ideia. E, bem, eu acho que se essa hipótese não é absurda, então a direção em que a Escola de Tartu começou a andar faz algum sentido.

Torop - Isso pode ser considerado uma espécie de globalização da semiótica?

Lotman - O homem em geral, a ciência em particular, a arte em particular são agressivos. Você sabe em que sentido? Quando você vê, por exemplo, como uma pedra cai na água e círculos começam a aparecer, esses círculos tentam dominar todo o espaço. Quando eles se expandem sem parar, eles mesmos começam a se negar. Dessa

forma, sempre nos encontramos em uma esfera diferente, em intermináveis anexações de diferentes tipos de pensamento. Assim, pareceu-nos que a matemática era a ciência da ciência, e que ela era capaz de resolver tudo. No entanto, a matemática é um pouco mais complexa, já que não é apenas uma ciência, mas também é um método de pensamento.

Torop - E a semiótica?

Lotman - Você entende? Semiótica como ciência é algo finito. Esse círculo vai expandir-se até que, como no exemplo que dei antes dos círculos na água, quando se expande, não se autonegue. Como método, penso que está sendo profundamente transformado e, uma vez que se transforma, durante o processo de evolução do conhecimento, em algo totalmente diferente e imprevisível em um primeiro estágio, é impossível prever, a partir desse primeiro ponto de partida, qual será o seu desenvolvimento subsequente. E possivelmente será preservado, como Pushkin diz: "Até que no mundo sublunar possa algum poeta estar vivo". Na verdade, onde está a eternidade da poesia? Só no fato de que se preserva, mas mudando de forma total. Isso, por sinal, também é a lei da vida. Sua permanência reside, precisamente, em sua mutabilidade. Se dermos a qualquer pensamento científico regras muito rígidas, apenas um pequeno grupo que não possui mecanismo de automudança e autorregeneração, então esta ciência enfraquecerá e desaparecerá quando seu objeto desaparecer. Se pudéssemos construir um certo mecanismo complexo que possuísse essa autorregeneração e pudesse permanecer mesmo se tornando algo totalmente diferente, então isso já seriam traços de vida e forneceriam dessa forma – não podemos usar a palavra personalidade, mas "longevidade" – uma certa longevidade para esse método científico.

Torop - Mas isso não é algum tipo de equilíbrio à beira da profanação da ciência? Ao estender precisamente seu pensamento metodológico a diferentes objetos, esses objetos podem ser simplificados demais?

Lotman - Claro, claro que é assim. Mas, bem, isso é uma lei geral. Claro que a vitória é perigosa. A derrota nunca é. Na realidade, os conceitos de sobrevivência e destruição pressupõem a tal ponto a necessidade de saber o que virá a seguir que eles devem ser usados com muito cuidado. Em essência, isso é muito simples. Se você se lembrar das palavras de Cristo, palavras que Tolstói gostava muito de citar, "aquela semente que não morre não crescerá e não dará frutos", e (agora, neste momento, estou passando dessa citação para a ideia concreta) para dar vida é necessário morrer. Na verdade, se deixarmos a natureza desta fonte intacta e olharmos para isso como conhecimento ou, se quiser, como uma fórmula da ciência, esta é uma ideia extremamente profunda. Para sobreviver, você tem que morrer. Só porque a morte é precisamente regeneração nessa nova forma que sobreviverá. Entenda como qualquer processo pode ser descrito: tanto o processo da arte, que é o que mais nos preocupa, quanto outros processos podem ser descritos como uma fonte de vida e uma fonte de morte. E estamos falando da mesma coisa.

Torop - Nesse caso, considerando o início da nossa conversa, onde você estava bastante nostálgico e até pessimista, você pode dizer que a Escola de Tartu está morta, viva a Escola de Tartu?

Lotman - Espero que isso possa ser dito. Acho que agora estamos testemunhando o surgimento de uma nova geração, jovem, muito diversificada, muito diferente da primeira e da segunda onda. Porque havia uma segunda onda. Entre os fundadores e os atuais, há toda uma geração, na qual você entra você mesmo, na qual o professor Chernov entra, e muitos outros. Não vou listar todos eles. Essa segunda onda também é muito singular. Em essência, não se esgota pela semelhança com a primeira ou pela continuidade com a terceira. Ela tem seu próprio rosto.

Torop - Mas você não acha que essa falta de produtividade dessa chamada segunda onda está relacionada ao prestígio da primeira geração, da primeira onda, com uma série de circunstâncias externas ou com certas circunstâncias pessoais? Por que não se consolidou como uma onda?

Lotman - Sobre o prestígio da primeira geração, só consigo lembrar as palavras de Anatole France ao dizer que os idosos amam suas ideias (não estou citando muito precisamente) e é por isso que são conservadores. Os selvagens... eu não me lembro exatamente como Anatole France os chamou, mas digamos convencionalmente o *mumbo-iumbo*[3], ele garantiu o progresso comendo o antigo. Em nosso país, para isso, disse Anatole France, há academias. Claro, os velhos são conservadores e qualquer um que seja um estimulador do pensamento quase sempre se torna, ao longo dos anos, um freio nessas ideias. Sem dúvida, há honrosas exceções. Mas geralmente, é claro, a velhice é velhice e, nesse sentido, é uma coisa bastante difícil. Mas a segunda geração, eu acho, além de uma série de obstáculos externos, levando em conta sua "infância", teve que viver anos muito difíceis; além disso, eles também tiveram problemas internos.

Torop - Dificuldades de uma "infância científica"?

Lotman - Sim. É o que chamamos de segunda geração. Ou seja, você, Igor Chernov, todos... Primeiro, graças a Deus, é uma geração jovem o suficiente para se tornar um objeto de estudo. Então, para falar sobre essa geração como algo já terminado, eu realmente não posso agora. É por isso que é melhor falar não sobre as pessoas, mas sobre um período, porque o período realmente já passou. Então, se falarmos sobre o período, isso tem sido bastante difícil e teve um significado muito positivo. É como se, nas palavras de Hegel, tivesse sido um período de negação da negação. É como se ele nos mostrasse claramente que para ser semioticista não basta ser semioticista. Falando da vitalidade alegre dessa primeira geração, lembre-se, por exemplo, das palavras de Pushkin em sua obra *Evocação ao escritor em prosa*: "Em que andas tão ocupado, ó

3 Em russo, é assim que as tribos canibais são chamadas. (Nota do tradutor espanhol.)

escritor em prosa? Dá-me uma ideia, a que tu queiras, e eu a expressarei em versos". Bem, essa vitalidade alegre da primeira geração, que você tem que escolher apenas o material, pois o método semiótico já temos (agora tudo isso imaginamos de forma atraente e clara, na forma de um modelo); bem, essa vitalidade alegre esbarrou em um ceticismo muito útil. Para esse mecanismo muito importante da ciência, a dúvida, a grande explosão científica estende uma enorme euforia e isso é um passo à frente. Mas então devem vir um ceticismo igualmente grande, autonegação, e dúvida sobre tudo. E nós já sofremos ambos. Agora estamos em nova e grande explosão, de um novo otimismo jovem e novas descobertas, em uma ampla base do modelo científico de especialistas que, se forem produtivos, se encontrarão incluídos nesse processo de envelhecimento, autonegação e novo retorno. Então eu acho que uma das fontes do nosso otimismo é que somos todos mortais.

Torop - Nada mau. Teremos esperança na produtividade do ceticismo da segunda geração. Mas o que você vê do futuro dessa terceira geração, da Nova Escola de Tartu ou da nova semiótica especificamente em Tartu? Ou essa é uma abordagem para o Ocidente, ou seja, para as correntes ocidentais na semiótica, é a descoberta de novos materiais próprios, ou essa variedade, ou seja, a individualidade de cada "novo semiótico" de Tartu?

Lotman - Compreende? Não creio que esse caminho, que cada nova geração que começa a seguir a tradição russa, deva ir em busca da verdade no Ocidente.

Torop - Parece que também o princípio da Escola de Tartu estava mais relacionado à orientação para especialistas, tendências e ideias esquecidas ou semiproibidas na própria ciência russa.

Lotman - No entanto, tudo começou, se você se lembra, com as descrições de alguns gêneros modernistas e com um ocidentalismo aberto. A propósito, não com um ocidentalismo autêntico, mas com um ocidentalismo russo. Na minha opinião, o ocidentalismo é uma das características da vida russa e, no Ocidente, não sei de nada parecido. Então, agora eu acho que uma grande mudança está sendo preparada e exige muito. Ela determinará novamente, como então, uma grande expansão do conhecimento. Simplesmente conhecimento. Tudo começou com o fato de que é suficiente tomar qualquer modelo simples. Portanto, o melhor de tudo é pegar a paródia ou algum outro modelo cinematográfico elementar e ter uma solução simples para fenômenos complexos. Acredito que superamos tudo isso e vamos testar nossos instrumentos em fenômenos mais complexos e vagamente exemplares, muito embaçados, como a cultura russa, que está novamente adquirindo um novo sentido científico.

Torop - Consequentemente, no aspecto da herança, reflete-se o problema da simultaneidade das especialidades da semiótica e do historiador, uma vez que nessa combinação uma das características específicas da Escola de Tartu se reflete.

Lotman - Eu diria assim: para saber algo (de preferência de forma profunda) sobre a semiótica, eu não falaria sobre

a cultura russa, mas em geral sobre cultura, especialmente sobre os estágios dinâmicos, femininos e indeterminados (usando termos estrangeiros) de outras culturas, quando ainda não ficaram entorpecidas. Para ser mais simples, não podemos apresentar nosso objeto como uma soma de coisas preparadas, entorpecidas e totalmente igualadas. Nesse caso, estamos em uma situação bastante complexa: pode parecer que a base de um pensamento científico está contida no pressuposto de que é necessário partir do princípio elementar. No início, você pega o que é elementar, o que não é ambíguo; então, fica complicado. Descobrimos que o elementar transforma a própria essência do objeto. É o mesmo com o fato de que, em princípio, nos parece que a vida só pode ser entendida a partir da anatomia: primeiro matar e cortar, e então acontece que, simultaneamente, recebemos muito analisando tudo em suas formas estáticas, entorpecidas e prontas. Mas, por outro lado, há algo muito mais importante que não podemos entender dessa forma. Nesse sentido, é onde seria encontrado o conhecimento metodológico dos tempos de transição e das culturas que estão nas linhas de ruptura, intermediárias. Claro, podemos assumir que essas linhas, essas fronteiras entre o Ocidente e o Oriente serão apagadas e desaparecerão. Mas não estou totalmente convencido disso porque, simultaneamente com esse borrão de fronteiras, estamos constantemente produzindo o diferente. Assim como as rachaduras do nosso planeta parecem ser apagadas, mas elas permanecem e vão verticalmente de uma parte para outra. Então eu acho que, de certa forma, as antíteses das culturas ocidentais/culturas orientais, ou dos tipos de fronteira, serão pelo menos apagadas ou permanecerão como característica permanente de um determinado espaço cultural. Isso é muito difícil de saber, só será demonstrado pelo material empírico dos milênios que virão, se eles vierem a existir.

Torop - Há uma ideia de semiótica como se fosse uma ciência revolucionária, que é facilmente entendida por uma pessoa normal e com a ajuda da qual o mundo ao nosso redor pode ser transformado. Ou seja, juntamente com uma paixão desordenada por metalinguagens complexas, ainda há uma semiótica profanada. Você vê algum perigo para o desenvolvimento da ciência no fato de que muitos consideram isso uma ciência muito simples?

Lotman - Isso, naturalmente, é algo desagradável, mas constantemente vemos como tudo está se tornando vulgaridade e dessa vulgaridade vai emergindo a genialidade. Na verdade, e perdoe o paralelismo, o ato sexual em si é algo bastante vulgar e, ainda assim, traz continuidade, autogera, autorrenascimento. Acho que não há nada a temer. Outra questão é a diferença entre essa revolução da vida, entre o vulgar, o insignificante e o sujo, e a dinâmica e o brilhante que surge dela. Isso é uma coisa. Outra é se uma decomposição como a da morte ocorrer.

Torop - Mas a mediocridade também não é uma espécie de decomposição?

Lotman - Sim, é uma entropia, se quiser. Mas, novamente, a morte exige a indica-

ção de dentro de quais limites. Então a morte sempre tem um significado particular. Algo morre. Se a semente não morrer, ela não renascerá, como já foi dito.

Torop - Sim, mas eu fiz essa pergunta com uma certa ideia, porque se começarmos, depois da criação em Tartu do Departamento de Semiótica, para ensinar semiótica, então a questão de como vamos ensinar é uma pergunta muito séria. E aqui estão dois problemas. Um deles é a simplificação da semiótica; ou seja, devemos ser compreensíveis, devemos vender nosso conhecimento, não apenas em um sentido alto ou baixo dessa palavra. Outro aspecto: se vamos ensinar semiótica clássica ocidental, Morris ou Peirce, então eles também destruirão nosso próprio rosto. Ou seja, como vamos preservar a semiótica de Tartu nessa situação, quando por um lado tiramos do Ocidente e, por outro, daremos também ao Ocidente. Ou seja, servimos a todos, ao Ocidente e ao Oriente?

Lotman - Marshak[4] escreveu uma vez os seguintes versos: "O mundo inteiro estava envolto em escuridão profunda. Que a luz seja feita e Newton apareceu. Mas Satanás não esperou muito tempo por vingança. Einstein chegou e novamente tudo continuou como tinha sido antes". E é assim que imagino que vai acontecer: é claro, em princípio, você tem que receber as fontes clássicas simplificadas. Isso pode ser material por um ou dois anos de ensino. O ideal seria, em princípio, o estudo empírico da cultura e do bioma material, mas apenas de um determinado material. Esse seria o fertilizante sem o qual a semente não cresceria.

Torop - Ou seja, o conhecimento dos fatos...

Lotman - Sim. Então, simultaneamente ou talvez logo depois, os modelos demonstram que este mundo é simples e, assim que o aluno passa dessa fase para a euforia, ele é atingido na cabeça com a indicação de que essa simplificação não é tão simples. Então, ele passa para a próxima etapa, onde ele deve encontrar-se novamente nesse tipo de caos inicial do mundo, mas já como se estivesse em um novo estágio. E novamente será necessário repetir toda essa história. O que estou dizendo é que devemos primeiro dar um curso empírico; então, oferecer modelos simples e depois mostrar que, na realidade, esses modelos simples são modelos muito complexos. Ou seja, a dificuldade da semiótica como disciplina de ensino é que não pode ser ensinada do zero. Ou seja, deve ter um tipo de terreno preparado, uma boa base cultural. Certamente essa base existe em algum lugar. Infelizmente, em nosso país, essa camada de cultura geral que se dá ao nosso ensino médio é bastante empobrecida. E é por isso que há uma ameaça de estudo superficial do assunto. Mas se jovens inteligentes e bem-preparados saírem, acho que, como otimista, sua fonte não estará esgotada. E, por outro lado, o quanto podemos libertá-los das tarefas que sabemos serem desnecessárias.

4 Samuil Yakovlevich Marshak (1887-1964) foi tradutor e poeta russo. Máximo Gorki o definiu como o fundador da literatura infantil.

Torop - Talvez a própria cidade também contribua para as aulas de semiótica. É difícil simplificar os problemas da cultura quando no cotidiano a complexidade dos problemas culturais e problemas relacionados à cultura são a ordem do dia. A propósito, as particularidades de Tartu também serão lembradas pelos participantes das primeiras escolas semióticas, as lembranças atuais.

Lotman - A particularidade da situação geográfica da "ciência de Tartu" é a seguinte: uma situação na fronteira, e nós, geográfica e culturalmente, somos pessoas de fronteira[5]. A propósito, isso provocou em seu tempo uma explosão também na cultura de São Petersburgo. É uma cultura que se desenvolve em uma situação de fronteira. Por outro lado, este é um enorme defeito, aquele sofrimento eterno da cultura de São Petersburgo, pelo fato de que é como se flutuasse, como se não tivesse sob seus pés um terreno firme e, por outro lado, isso deu uma certa possibilidade de suportar o seu próprio como alienígena e o que é alienígena como seu próprio e, dessa forma, uma espécie de dupla resistência do material é criada, colocada no próprio sangue, o que, para a cultura, é algo realmente importante, e importante para a vida e para a dinâmica. Isso garante uma certa dinâmica e algumas possibilidades de imaginar a linguagem de outros como sua, e a sua própria como outras. Este é um dos elementos determinantes da estrutura dinâmica.

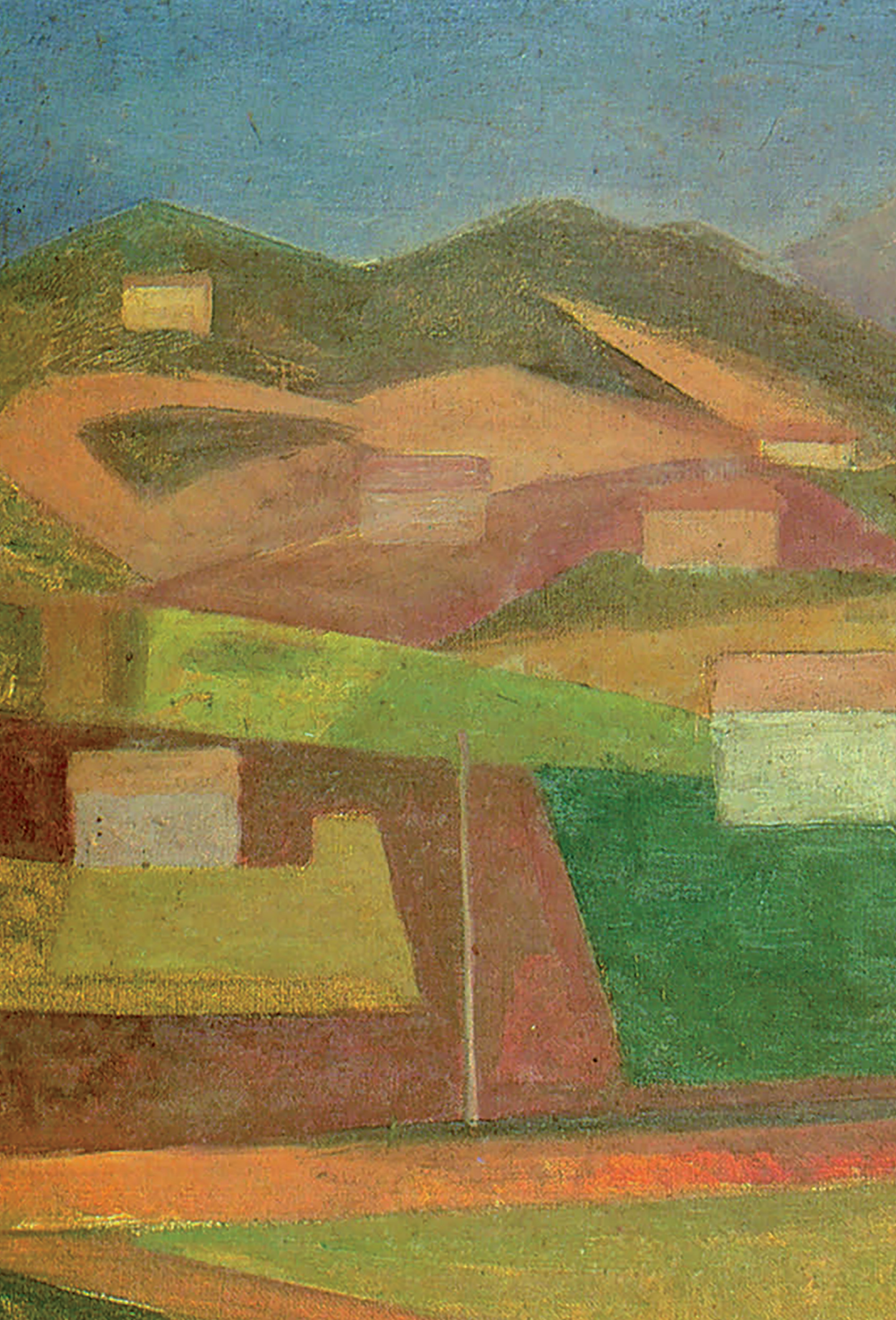
Torop - De volta à conversa sobre o acaso. Gostaria de perguntar sobre a casualidade de Lotman em Tartu.

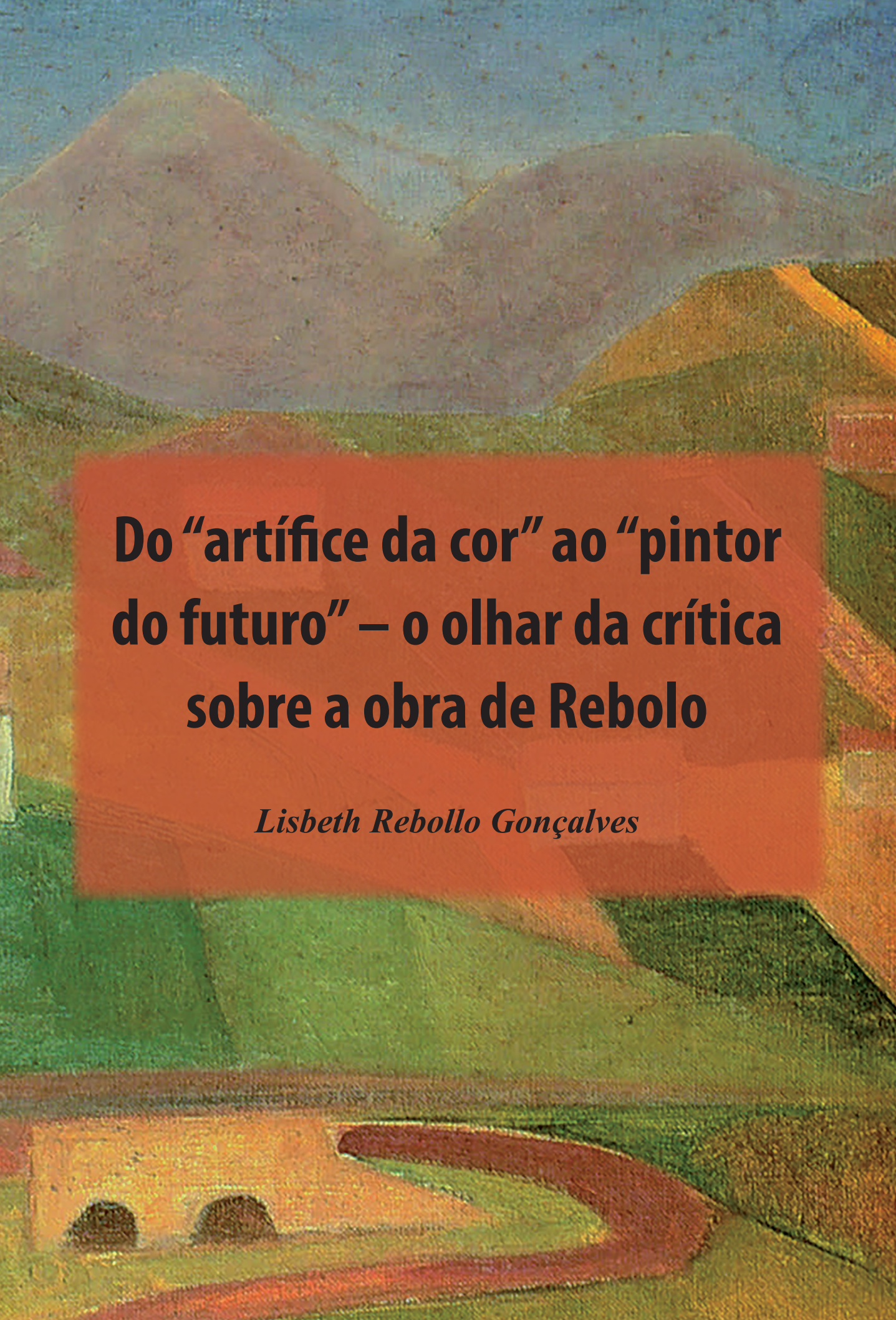
Lotman - Acho que tal acúmulo de coincidências ilumina uma espécie de falta de chance. Eu diria assim: o fato de minha vida me trazer a Tartu e me vincular a Tartu (não só como cidade, mas também como espaço geográfico e cultural humano) é coincidência, como se fosse uma grande sorte. Porque eu acho que, se eu consegui realizar algo na ciência, está em grande parte relacionado a esse conjunto de coincidências e não coincidências que ocorreram na minha vida pessoal e nos destinos históricos da Universidade de Tartu e dessa mesma cidade. Possivelmente, se coincidências me levaram a outro lugar geográfico, podemos dizer que o conceito de melhor ou pior aqui não existe, mas é claro que nesse piano que é o destino histórico outras notas teriam sido tocadas e possivelmente outras ideias totalmente diferentes teriam soado. Eu não acho que eles foram perfeitos, porque aqui também há outro mecanismo: o mecanismo de fidelidade a si mesmo. Mas como os temas teriam sido diferentes e outras notas teriam sido tocadas, teria soado, é claro, outra música. Portanto, se eu já sou velho, estou juntando o que eu tenho sido capaz de fazer. Mas, por outro lado, tudo o que eu não fui capaz de fazer também está relacionado com Tartu. Ou seja, cada destino, tanto científico

5 Lotman alude ao seu conceito de semiosfera (campo semiótico) e dos textos de fronteira, compartilhados entre semiosferas diferentes, onde ocorre a *semione*, a intensa troca de signos verbais e/ou não verbais. Logo, lança mão desse aspecto para definir como os que estão nessa vertente teórica estão em constante diálogo com outros campos de pensamento, ou semiosferas.

quanto pessoal, está relacionado a essa cidade. Não temos que julgar se isso é bom ou ruim, produtivo ou não. Mas como não consigo me imaginar agora em outro corpo, em outro acúmulo de todas essas coincidências que formaram minha vida, não consigo me imaginar fora de Tartu. De qualquer forma, eu sou um produto do meu próprio destino, e meu destino é Tartu. Não posso me separar do meu próprio destino. Além do diálogo sobre Tartu, há também uma segunda apreciação que eu gostaria de terminar. Tartu é, por assim dizer, o espelho do espaço. Para mim, o espelho no tempo sempre foi importante também. Nosso espelho são nossos alunos. E se nesse espelho eu me reflito de alguma forma, então, para dizer a verdade, eu não quero pedir mais nada da vida.

arte





Do "artífice da cor" ao "pintor do futuro" – o olhar da crítica sobre a obra de Rebolo

Lisbeth Rebollo Gonçalves

A data dos 120 anos de nascimento do artista Francisco Rebolo, neste ano de 2022, motivou alguns acontecimentos importantes: exposições, realização de documentação fílmica de sua obra, *lives* onde se abordou o cenário cultural dos anos 1930 e 1940 e a trajetória do artista. A *Revista USP* se junta a este momento, homenageando a memória do artista, ao convidar-me para redigir um texto sobre sua presença no cenário do tempo em que viveu.

Considerei que seria interessante, para o leitor, acompanhar-me na observação em leituras da crítica de arte que analisaram a presença do artista na cena cultural e foram construindo uma interpretação sobre a sua obra. A ideia é observá-lo a partir de sua primeira participação em mostra coletiva dos anos 1930 indo até 1973, quando se dá a primeira retrospectiva de sua produção e ainda estão presentes no cenário da arte muitos dos críticos que o acompanharam desde o início da trajetória, retomando sua leitura à luz da mostra retrospectiva.

Vamos, então, começar pelo ano de 1936, na ocasião em que Rebolo se apresenta, pela primeira vez, em exposição coletiva. Nesse ano, Rebolo participa dos salões Paulista e Nacional de Belas Artes (este, no Rio de Janeiro, então a capital do país). Estes eram os únicos espaços públicos acessíveis para os jovens procedentes de uma camada social não privilegiada, em início de carreira. Nesse ano, também, em artigo não assinado da *Revista Cultura*, o articulista observa, em suas telas, uma "tonalidade sem igual" e o destaca como "artífice da cor".

Em 1937, 1939 e 1940, Rebolo expõe nas mostras da Família Artística Paulista, nas quais o grupo Santa Helena se constituiu, a partir de 1935, em seu ateliê, na Praça da Sé, como um núcleo fundamental. Nessas

LISBETH REBOLLO GONÇALVES é professora aposentada da Escola de Comunicações e Artes da USP e presidente da Associação Internacional de Críticos de Arte (Aica).

Rômulo Fialdini



Paisagem com casas, 1940. Óleo sobre tela, 73,5 x 92,5 cm. Coleção Mário de Andrade, IEB/USP

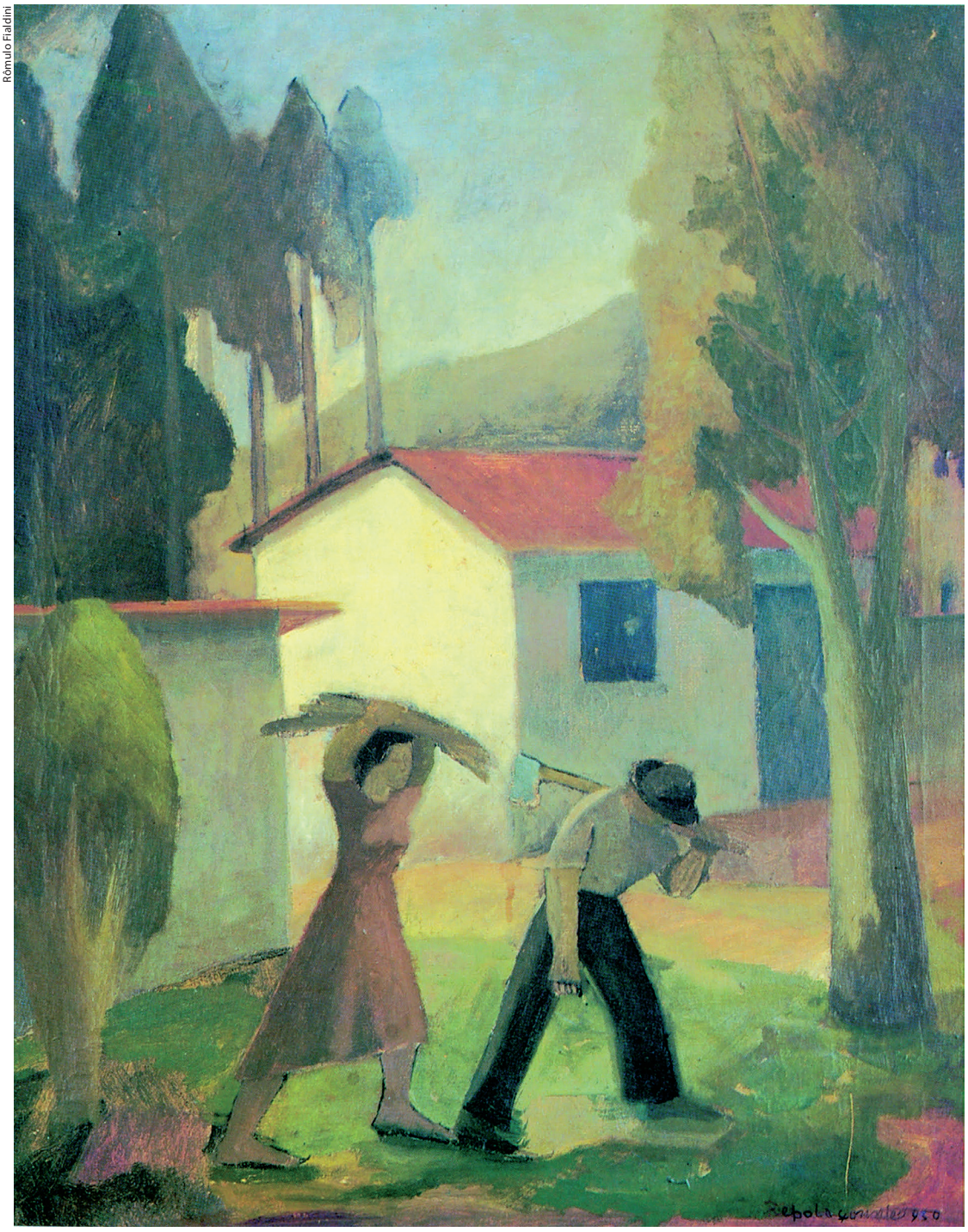
mostras da Família Artística e em 1938 e 1939, sempre junto com o grupo, participa do II e do III Salão de Maio.

Em 1939, Mauricio Loureiro Gama, no *Diário da Noite*, destaca-o como um dos artistas "que melhor refletem a quietude mansa e macia de nossas paisagens, sem rebuscamentos" e observa sua "sensibilidade apurada das cores". Considera-o "um excelente paisagista, dos melhores do Brasil". Na mesma ocasião, Paulo Mendes de Almeida diz: "Sua paisagem revela qualidades apreciáveis, suas tintas agradam, claras e delicadas que são. Não fixa contornos, deixando tudo num indefinido".

Mário de Andrade, por sua vez, em *O Estado de S. Paulo*, de 3 de junho daquele ano, afirma: "Rebolo, tanto por suas naturezas-mortas como pelas suas paisagens, é já um ótimo artista. Além de suas qualidades técnicas muito seguras, sabe revelar uma alma já bem caracterizada, suave e cheia de delicada poesia".

"Aquelas cores suaves, aqueles tons neutros dão aos seus quadros um encanto cheio de lirismo", observa Tarsila do Amaral em artigo na *Revista Cultura*, de agosto de 1940, ano em que acontece a exposição da Família Artística Paulista, no Rio de Janeiro.

Rômulo Fialdini



Lenhadores, 1950. Óleo sobre tela, 61 x 50 cm. Coleção particular

Rômulo Fialdini



Paisagem, 1956. Óleo sobre tela, 50 x 70 cm. Coleção particular

Em 1941, Rebolo comparece a três mostras de grande porte: o VI Salão do Sindicato dos Artistas Plásticos, o I Salão da Feira Nacional das Indústrias, ambos em São Paulo, e a Divisão Moderna do Salão Nacional de Belas Artes, no Rio de Janeiro, aí recebendo a Grande Medalha de Prata.

Em 23 de junho de 1941, em *O Estado de S. Paulo*, Sérgio Milliet escreve: "Rebolo trabalha em tons baixos com sensibilidade muito fina [...] a qualidade primordial dessa pintura de meios-tons é a interpretação sensível, a alma". E prossegue:"[ele] nasceu e viveu nessa paisagem de arrabalde, conhece-a na sua mais perfeita intimidade, compreende-lhe a humildade e a quietude [...] Paisagista, antes de mais nada, ele é um dos mais talentosos pintores do Grupo Santa Helena [...] Rebolo é um mestre do meio-tom".

Osório César, em 1943 (*Folha de S. Paulo*, s/d), destaca que "sua personalidade se revela nos quadros: honestidade a toda prova". Ainda nesse ano, o artista está presente na exposição "Antieixo", realizada no Palácio Itamaraty, e no XLIX Salão de Belas Artes – Divisão Moderna, no Rio de Janeiro. E, em São Paulo, expõe com Nelson Nóbrega e Clóvis Graciano, na Galeria Itá. Nesse momento, salienta Sérgio Milliet: "Rebolo participou de todas as mostras coletivas onde estão os modernos. O pintor nos faz ver as coisas de modo diferente". E sublinha a "sensibilidade finíssima de suas paisagens, a

Rômulo Fialdini



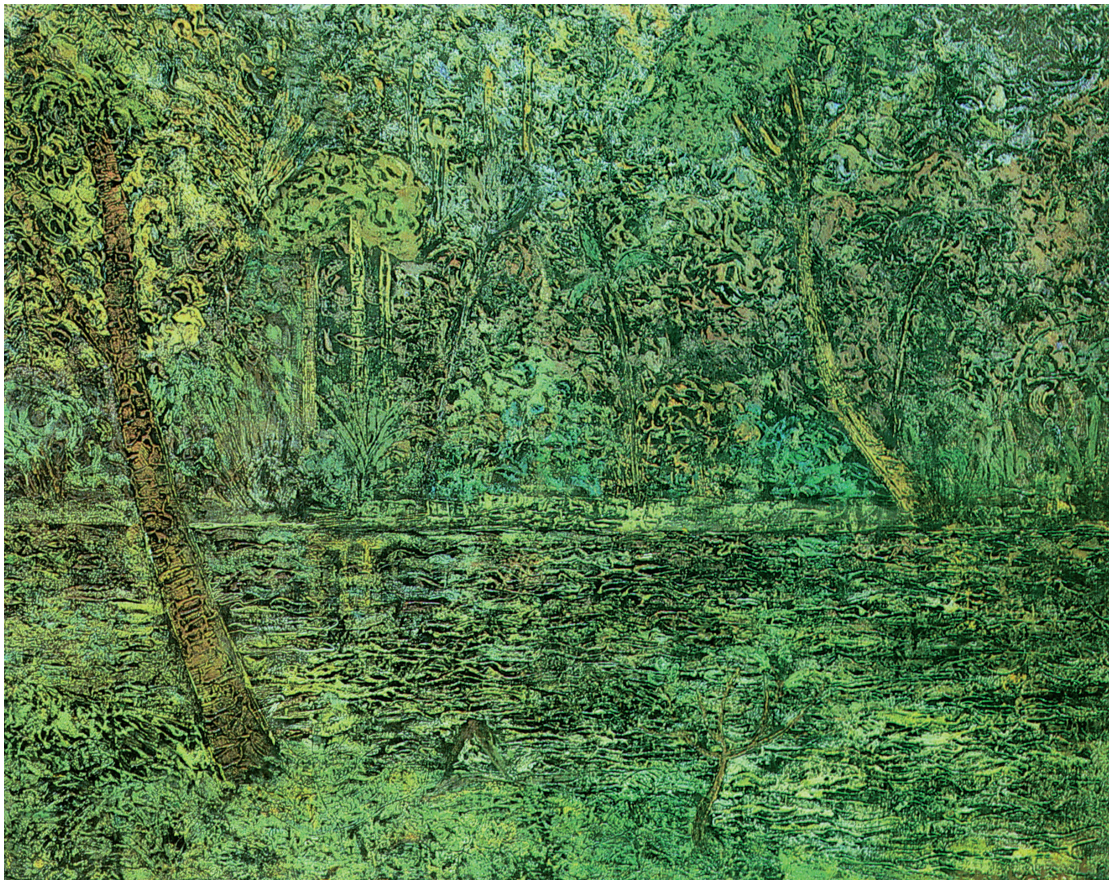
Bambus, 1959. Óleo sobre eucatex, 90 x 60 cm. Coleção particular

Rômulo Fialdini



Suzy, 1959. Óleo sobre madeira, 39 x 29 cm. Coleção particular

Rômulo Fialdini



Quiriri, 1964. Óleo sobre tela, 79 x 99 cm. Coleção particular

escala infindável de verdes terrosos, melancolia e silêncio em sua obra" (Catálogo da mostra na Galeria Itá).

"Ele nos propõe a beleza de São Paulo", diz Roger Bastide. Assim como "Turner com as brumas, Rousseau com as montanhas [...] não nos será mais possível vagar pelo subúrbio de São Paulo sem vê-lo através dessa poesia [...] Rebolo enriquece nossos olhos com uma sensibilidade nova" (*Diário de S. Paulo*, 1943).

Lourival Gomes Machado analisa a contribuição da geração artística de Rebolo na construção da cena moderna, e aponta papel fundamental dessa geração para a consolidação da arte moderna no Brasil. Na pintura do artista, ressalta "o sentimento popular, algo novo e duradouro" (*Folha da Manhã*, 25/10/1944). Rebolo está realizando sua primeira individual na Livraria Brasiliense, recém-inaugurada na Rua Benjamin Constant, n. 123.

Em 1952, Walter Zanini, reportando-se ao trajeto percorrido pelo artista até aquele momento, observa que Rebolo "fugia do ambiente cosmopolita para ir buscar no campo a atmosfera vibrante do ar livre [...]fez o mesmo que os impressionistas, sem o saber". Ressalta que sempre teve predileção pelos "verdes cinzentos". Nas suas telas, "a cor é sempre menos racional que a forma" (*Tempo*, 14/9/1952).

Avançando no tempo, observaremos, ainda nessa década, em 1957, Arnaldo

Rômulo Fialdini



Bois e coqueiros, 1967. Óleo sobre tela, 66 x 48 cm. Coleção particular

Rômulo Fialdini



Arvoredo, 1975. Óleo sobre tela, 57 x 73 cm. Coleção particular

Pedroso Horta analisá-lo como um pintor dos subúrbios, da vida tranquila. É um "intérprete da atmosfera de São Paulo. Suas telas são documentos de nossa paisagem", diz o crítico, recordando seu trabalho antes da viagem ao exterior. Rebolo regressara da Europa e exibirá seus trabalhos, realizados nessa viagem de estudos, no Museu de Arte Moderna de São Paulo.

Focalizando o artista, Quirino da Silva (no *Diário de S. Paulo*, 8/2/1959) lembra que Rebolo esteve na Europa, que recebeu o prêmio de Viagem ao Estrangeiro, no Salão Nacional de Arte Moderna de 1954, e que, "durante dois anos, passeou a sua sensibilidade pelos museus, pelas exposições". Esse crítico destaca que "o Rebolo que voltou é o mesmo Rebolo humilde. Os grandes mestres o empolgaram. Com eles aprendeu muitas coisas [...]. E solidificou muito mais seu respeito pelo verdadeiro artista". Em 1959, Rebolo participa do VIII Salão Nacional de Arte Moderna.

Sérgio Milliet, em junho de 1961, quando o artista expõe na galeria São Luiz, em São Paulo, salientando que sua personalidade artística é feita de "sutileza e matizamento", observa que, na presente fase, ocorre "a simplificação das formas e o enriquecimento da matéria". É uma fase em que a pintura "é informada pela gravura", analisa Luís Coelho no texto de apresentação dessa mostra.

Na ocasião de uma exposição de guaches e desenhos na Associação dos Amigos

Rômulo Fialdini



Paisagem com vaso de flores, 1976. Óleo com areia sobre tela, 46 x 32 cm. Coleção particular

Rômulo Fialdini



Paisagem (Rio Guaíba, Porto Alegre), 1977. Óleo sobre tela, 70 x 55 cm. Coleção particular

de Arte Moderna (Aamam, 1966), Arnaldo Pedroso Horta (*Jornal da Tarde*, 22/4/1966) informa ao leitor: "A presente série de trabalhos originou-se de um período em que, por motivos de saúde, era desaconselhado o convívio com os tubos de óleo e os seus dissolventes". E complementa: "Quando teve a oportunidade de encarar o desenho como um meio de expressão [...] o artista libertou-se da dureza do traço, ganhando segurança, atirou-se à aventura pura da criação mediante simples linhas". Arnaldo Horta destaca, também, que os guaches são a oportunidade para o artista dar vazão ao seu lirismo puro e conservar a liberdade. Conclui o texto observando que fazer arte, depois dos 60 anos, não é coisa comum.

Damos, agora, um salto para o ano de 1973, ano da retrospectiva no MAM de São Paulo, onde 350 obras – pinturas, desenhos e gravuras – são expostas. É um momento importante de avaliação dos 40 anos da trajetória do artista, pelos críticos atuantes na cena artística brasileira.

Paulo Mendes de Almeida, em texto no catálogo dessa retrospectiva, afirma que "suas paisagens trazem uma nota original na pintura nacional [...] As paisagens de Rebolo são poemas de amor, de identidade com o seu chão". Jorge Amado, igualmente, no mesmo catálogo, destaca o artista como um "mestre numa geração de mestres".

Roberto Pontual afirma que o predomínio da paisagem permanece intocado. Salienta seu lirismo bucólico de verdes se espraiando, e que a simplificação da forma surge ao longo do percurso (*Arte Brasil hoje – 50 anos depois*, 1973).

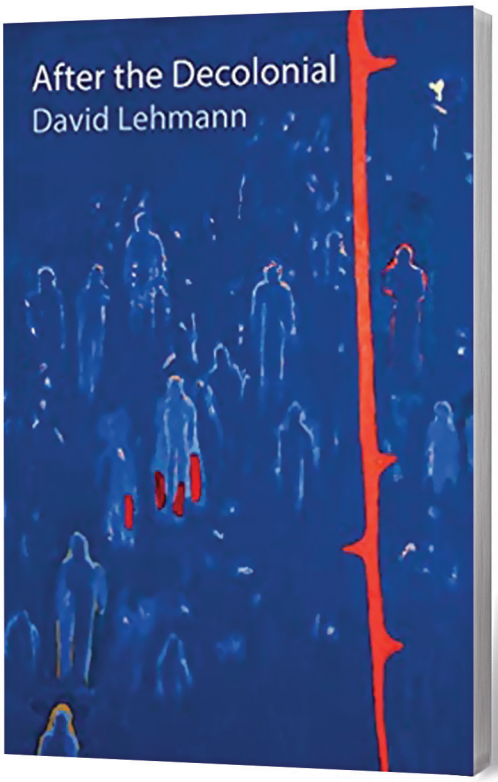
Mário Schenberg escreve: "Difícil compreender sua arte pela via intelectualista. Ele é 'um artista do futuro'". O cientista e crítico de arte ressalta que "a arte tem importância prospectiva". Para ele, naquele momento, havia necessidade de "uma nova aproximação com a natureza, da qual há séculos nos afastamos". Schenberg insere sua análise na realidade social, e o que diz é absolutamente pertinente ainda hoje: "É questão de sobrevivência o reencontro do Homem com a Natureza". Para Schenberg, em toda a trajetória de Rebolo acontece esse encontro do homem com a natureza. "A sua obra emana vibração vital da natureza. Sua arte é mágica, é apreensão do tempo-vida" ("Dados para um balanço crítico", in *Rebolo: 100 anos*, 2002).

Um filme realizado pelo crítico e cineasta Olívio Tavares de Araujo, na ocasião dessa retrospectiva de 1973, registra a exposição e revela, no percurso do artista, a importância da natureza.

De fato, Rebolo tinha forte conexão com a natureza: foi viver na paisagem, mudando-se, em 1942, para o então deserto e longínquo bairro do Morumbi. E ali permaneceu até o final de sua vida, em meio aos verdes, que ainda existiam no bairro, no tempo em que faleceu (10 de julho de 1980).

Muitas exposições de sua obra aconteceram depois de 1973, com ele ainda vivo e após seu falecimento. Outra retrospectiva teve lugar no Museu de Arte Moderna de São Paulo, em 2002, comemorando os 100 anos de seu nascimento. Sua obra motivou ensaios como o de Elza Ajzenberg e o de Carlos Soulié do Amaral, que estão publicados no livro sobre o artista, lançado pela Edusp e Imprensa Oficial do Estado, nesse mesmo ano. Com distância histórica, ainda outros especialistas analisaram a contribuição de Rebolo em seu trajeto de vida.

livros



O olhar decolonial sobre a América Latina

Marta F. Topel

***After the decolonial: ethnicity, gender and social justice in Latin America*, de David Lehmann, Cambridge, Polity Press, 2022, 252 p.**

A recente publicação de *After the decolonial: ethnicity, gender and social justice in Latin America* (Polity Press, 2022), de autoria de David Lehmann, é um convite para aprofundar a discussão de temáticas importantes e urgentes do contexto latino-americano contemporâneo, além de abrir as portas para um diálogo crítico com os teóricos do decolonialismo.

O livro está organizado ao redor de quatro grandes eixos correspondentes a quatro capítulos, intitulados: "The Latin American decolonial", "Indigeneity, gender and law", "Religion and culture: Popular, indigenous and hegemonic", e "From popular culture to the cultures of the people: evangelical christianity as a challenge to the decolonial". As conclusões, que têm como título "Democratizing democracy", revelam o anseio do autor em propor uma releitura alternativa da realidade latino-americana, segundo a qual, até os grupos que têm uma visão de mundo ancorada em particularismos, a exemplo dos negros, indígenas e mulheres, no final das contas têm articulado propostas com base em valores universalistas.

Poder-se-ia aventar a hipótese de que a América Latina não constitui um universo de pesquisa, dada a heterogeneidade que a caracteriza, com países com diversos sistemas de governo, problemáticas singulares em relação a suas minorias autóctones, níveis de riqueza e educação diferentes e mecanismos culturais próprios para resolver conflitos, além de políticas de identidade díspares. Entretanto, me aventuro a afirmar que um dos pontos fortes do livro é justamente a abordagem de realidades tão diversas sem perder a profundidade da análise, destacando o que há de mais singular em

MARTA F. TOPEL é antropóloga e professora do Centro de Estudos Judaicos da USP.

cada sociedade, ao mesmo tempo em que permite ao leitor reconhecer tendências e o que assemelha e diferencia umas das outras. O fato de o Brasil, o "tigre do Sul", constar numa obra sobre a América Latina também deve ser considerado uma contribuição original, numa academia que, por diversas razões, costuma excluir o Brasil de antologias sobre América Latina, nas quais são estudados diferentes casos da América Hispânica, como se o Brasil fosse uma entidade separada dos outros Estados da região por muito mais do que a língua.

O primeiro capítulo do livro, "The Latin America decolonial", traz uma crítica sistemática a três grandes figuras do decolonialismo: Boaventura de Souza Santos, Walter Mignolo e Nelson Maldonado-Torres. As críticas, na verdade, porque são várias, se desdobram em diferentes dimensões. A primeira delas aponta à trivialização do que há de universal na luta a favor dos direitos humanos e da igualdade de gênero, por um lado, e na ciência, por outro (esta última concebida como um empreendimento exclusivamente europeu). A construção de oposições binárias putativas entre os europeus e aquilo que é europeu, e os indígenas e suas culturas, ocupa uma parte considerável da crítica de Lehmann aos teóricos do decolonialismo.

Uma das dimensões em que se reflete a trivialização referida são as múltiplas evidências do apoio dos indígenas à ciência moderna. As campanhas de organizações indígenas do Amazonas e dos Andes para conscientizar a população maior sobre as mudanças climáticas e a reivindicação de vacinas durante a pandemia da covid-19 são só dois exemplos do equívoco em abordar a realidade latino-americana a partir de binarismos. No campo cultural ocorrem fenômenos similares, e empréstimos culturais recíprocos fazem parte do cotidiano dos atores sociais dos grupos dominantes e dos mais vulneráveis.

Lehmann resiste em enxergar a América Latina como uma realidade composta de sociedades nas quais as fronteiras entre as unidades étnicas são rígidas, o que supostamente lhes teria permitido conservar seu repertório sociocultural petrificado ao longo dos séculos; contrariamente, para o autor, "o tema dominante é a porosidade das fronteiras".

Para ilustrar seus pontos de vista, Lehmann compartilha com o leitor dados obtidos do Chile, Bolívia, México, Brasil, Equador e Colômbia coletados em diferentes trabalhos de campo realizados nesses países. Assim, estamos diante de uma obra que, através de extensas e abrangentes descrições etnográficas, questiona o modo de olhar decolonialista sobre o continente. Além do mais, e este é um argumento relevante e recorrente ao longo do livro: por estarem permeados por valores universalistas, os movimentos negro, indígena e feminista têm contribuído à democratização das sociedades nas quais atuam.

Mas a crítica aos teóricos decolonialistas vai além e Lehmann escolhe um caminho árduo ao fazer uma outra leitura de três autores que, de algum modo ou de outro, têm inspirado Boaventura de Souza Santos, Walter Mignolo e Nelson Maldonado-Torres. Trata-se de Edward Said, Frantz Fanon e Emmanuel Lévinas. Em relação ao primeiro, Lehmann assinala sua aversão pela procura da autenticidade e pela defesa de um naciona-

lismo que pressupõe que as experiências de chineses, judeus, alemães, iranianos ou africanos constituem um todo integral e coerente, só decifrável por chineses, judeus, alemães, iranianos e africanos. Outra diferença importante entre os expoentes do decolonialismo e Said são os ataques deste último ao pós-modernismo e ao desconstrucionismo, ambos progenitores de autores como Walter Mignolo. Além do mais, Lehmann vê em Said um liberal.

No que diz respeito a Frantz Fanon, Lehmann nos lembra sua hostilidade à racialização da sociedade e à concepção dos vínculos raciais como base de políticas de solidariedade. Segundo o antropólogo britânico, o anticolonialismo de Fanon tinha como *desideratum* a construção de nações de cidadãos iguais.

Sobre a apropriação de Lévinas por alguns autores do decolonialismo – sejam filósofos, a exemplo de Dussel, ou sociólogos, a exemplo de Maldonado-Torres –, a crítica se centra na politização de seu pensamento na tentativa de transformar o *eu* e o *outro* do pensamento do filósofo judeu-francês nos grupos dominantes e excluídos do mundo.

O segundo capítulo, "Indigeneity, gender and law", versa sobre gênero e traz dados interessantíssimos sobre as líderes de grupos de feministas autônomas, entre as quais encontramos mulheres de vários países, como Bolívia, México e Chile. Suas lutas e seu arcabouço teórico são analisados por David Lehmann em profundidade e em detalhe e, contrariamente à sua crítica aos autores decolonialistas que por momentos se mostra impiedosa, com as feministas o olhar é empático e, poder-se-ia afirmar, de aberta admiração.

Na medida em que o autor avança na análise, fica mais claro que a interseccionalidade constitui um instrumento fecundo – e necessário – para estudar a realidade latino-americana, salientando a interação entre raça ou etnia e outras variáveis em lugar de colocar o foco exclusivamente na raça.

Nas primeiras páginas do terceiro capítulo, "Religion and culture: popular, indigenous and hegemonic", encontramos a seguinte asseveração: "*A decolonial perspective has little to say about the religious* mestizaje *which is a pervasive feature of the cultures of Mexico, Central America and the Andes. Nor does it account for the equally pervasive, and creative, tension between popular and erudite (Catholic) religion, sometimes beholden to established authority, sometimes in rebellion against it*" (p. 124). Nessa compreensão da realidade, Lehmann se aproxima da análise de García Canclini sobre a relação entre a cultura erudita e a cultura popular.

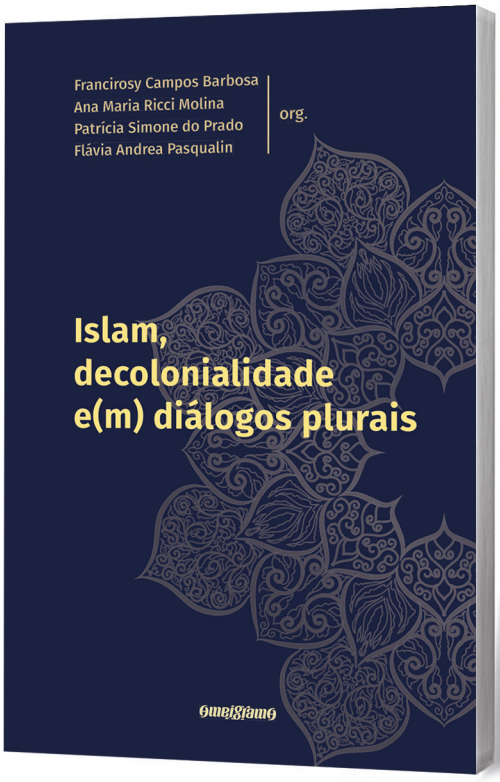
O objeto do quarto e último capítulo, "From popular culture to the cultures of the people: evangelical christianity as a challenge to the decolonial", é, como seu nome sugere, uma incursão no neopentecostalismo latino-americano[1] e a incapacidade do decolonialismo para dar conta de sua expansão e enraizamento nas sociedades estudadas. Após uma análise rigorosa

1 Os fundamentalismos religiosos e o neopentecostalismo no contexto latino-americano, com importante pesquisa do caso brasileiro, foram alvo da indagação do autor (cf. D. Lehmann, *Struggle for the spirit: popular culture and religious transformation in Brazil and Latin America* (Cambridge, Polity Press, 1996).

das diferentes igrejas, entre as quais tem destaque a Igreja Universal do Reino de Deus (Iurd), Lehmann identifica as causas dessa incompetência no fato de o neopentecostalismo ter se estabelecido na dimensão da cultura, campo que os teóricos do decolonialismo veem como o coração das injustiças sofridas no continente. Não menos importante é um outro fato: de modo paradoxal, as classes e as etnias mobilizadas pelas igrejas são as que deveriam engajar-se na luta anticolonialista.

Nas conclusões, intituladas "Democratizing democracy", David Lehmann retoma alguns temas longamente discorridos ao longo do livro, salientando que a realidade apresentada pelos teóricos do decolonialismo se baseia em dicotomias e binarismos equivocados, nos quais não há espaço para a mestiçagem e o hibridismo tão presentes na cultura e sociedade latino-americanas, seja entre etnias e raças, seja entre culturas.

Com um tratamento rigoroso dos dados históricos e etnográficos compartilhados com o leitor, David Lehmann constrói um texto afiado, matizado por não poucas ironias, fato que talvez desperte certo mal-estar e críticas. Seja como for, o livro configura-se como uma obra fundamental sobre o olhar decolonial a respeito da América Latina, abrindo o debate para outros olhares num processo que permita melhor compreender a complexidade da região.



Como romper o silêncio do racismo. E ouvir, entre as vozes, as filhas da Palestina

Juliana Kiyomura Moreno

***Islam, decolonialidade e(m) diálogos plurais*, de Francirosy Campos Barbosa, Ana Maria Ricci Molina, Patrícia Simone do Prado e Flávia Andrea Pasqualin (orgs.), São Paulo, Ambigrama Editorial, 2022, 336 p.**

Uma nova face do Brasil começa a ser delineada e a história oficial vai se decompondo por pesquisadores que buscam um diálogo interdisciplinar para trazer realidades silenciadas. Uma referência singular é o livro *Islam, decolonialidade e(m) diálogos plurais*, lançado em comemoração aos dez anos de atividades do Grupo de Antropologia em Contextos Islâmicos e Árabes (Gracias) da Universidade de São Paulo que, em sua trajetória, tem promovido debates, cursos e desenvolveu, entre outras pesquisas, um estudo sobre os muçulmanos e muçulmanas que vivem no país e enfrentam a islamofobia.

A edição conta com a organização da professora e antropóloga Francirosy Campos Barbosa, fundadora do Gracias, e das pesquisadoras Ana Maria Ricci Molina, Patrícia Simone do Prado e Flávia Andrea Pasqualin. Em suas 336 páginas, reúne textos que abordam, como o próprio título sugere, o Islã em uma diversidade de engajamentos e posicionamentos. Sob a pesquisa de antropólogos, psicólogos, pesquisadores do direito, da pedagogia, das ciências sociais, entre outras áreas, propicia uma reflexão sobre a decolonialidade em diálogos plurais. "Este livro surge do cruzamento de dois campos de reflexão de extrema importância para o contexto atual: estudos sobre o Islã e teorias decoloniais", comenta Paulo Gabriel Hilu da Rocha Pinto, professor do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense, que assina a contracapa. "O Islã como campo discursivo de construção de alteridades culturais ocupa um papel central no imaginário político internacional, o que é refletido na importância do mundo muçulmano como arena de construção da geopolítica contemporânea."

JULIANA KIYOMURA MORENO é doutoranda em Sociologia em sistema de dupla titulação pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP e pela Université Paris 8/Vincennes – Saint-Denis (França).

O professor afirma que "ironicamente, as aventuras imperiais contemporâneas coexistem com uma crescente reavaliação e questionamento das estruturas de dominação e desigualdade herdadas de ordens políticas coloniais e imperiais que já passaram à história". Destaca: "A intercessão entre esses campos produz um ponto de observação privilegiado para interrogar os diversos campos de reflexão que perpassam os diferentes artigos que compõem este livro: gênero, sexualidade, feminismo, religião, subjetividade, possessão, cura, preceitos alimentares e, enfim, o próprio fazer acadêmico".

No Prólogo, Joanildo Burity, historiador, sociólogo e pesquisador titular da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), questiona: "O que dizer sobre a contribuição decolonial aos estudos da religião?". E propõe: "Precisamos descolonizar essa ideia de que o catolicismo europeu veio para a América, a colonizou e as identidades americanas se tornaram infundidas pelo substrato cultural e religioso do catolicismo – transformando-se numa espécie de fundamento metafísico a ser firmado ou combatido […]".

O caminho para as respostas deste e de outros questionamentos se apresenta para o leitor em três blocos que pontuam os dez anos de estudos do Gracias, propiciando um diálogo entre o passado, o presente e, ao mesmo tempo, deixa entrever o futuro.

A Parte 1, Gracias e Questões Decoloniais, reúne cinco temas: "Política de escrita: uma leitura possível para o Grupo de Antropologia em Contextos Árabes e Islâmicos (Gracias)", de Ana Maria Ricci Molina e Flávia Andrea Pasqualin; "Reflexões de uma iminente psicóloga: por uma formação em psicologia atenta à decolonialidade", de Isabella Macedo de Lucas; "Sangue lavado: psicanálise, branquitude e implicações subjetivas para negra/e/os e não negra/e/os", de Mariana Leal de Barros; "Colonialidade e subalternidade no contexto latino-americano", de Danilla Aguiar; e "Palestina: um silêncio a ser narrado", de Ashjan Sadique Adi.

Os textos fluem, se completam e imprimem um retrato da realidade atual. "Política de escrita: uma leitura possível para o Grupo de Antropologia em Contextos Árabes e Islâmicos (Gracias)" abre o livro. O artigo é resultado das pesquisas das psicólogas, professoras e integrantes do Gracias Ana Maria Ricci Molina e Flávia Andrea Pasqualin, ambas da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FFCLRP-USP). "Consideramos que nossa inserção no campo-Gracias nos trouxe linhas de pensamento-registros feitas das conversas realizadas à mesa, entre todos os colaboradores do grupo de pesquisa", observam. "Disso permitem-se que saberes e práticas desenhem uma política sobre a vida, o fazer ciência, conforme os encontros proporcionados pelos olhares e as escutas dos outros-conosco vividos no campo etnográfico e percorridos na escrita." Importante destacar que o texto é fruto de uma comunicação oral realizada em 2019, ocorrida na FFCLRP- USP, porém com os dados atualizados.

O relato de Isabella Macedo de Lucas como estudante de graduação em Psicologia do último ano na Universidade de São Paulo traz a sua vivência crítica. E, como ela mesma define no título do artigo, "Reflexões de uma iminente psicóloga: por uma formação em psicologia atenta à decolonialidade". Observa, no entanto, a Universidade de São Paulo através de índices que comprovam que a USP, até 2014, tinha menos de 30% de alunos vindos das escolas públicas.

Seu texto traz uma proposta de decolonização do currículo de Psicologia com uma base multicultural e interdisciplinar diante da diversidade das pessoas.

Na sua trajetória, o Gracias atua na formação do pensamento crítico. "Hoje, os saberes decoloniais ainda enfrentam violências, mas já não nos chegam como alienígenas", observa Mariana Leal de Barros, psicanalista e pós-doutora em Antropologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. "A crise sanitária, social e política de 2020 evidenciou que a condução do mundo moderno se mostrou fracassada e, se pretendemos adiar o fim do mundo, coletivamente, muita coisa precisa se arranjar. Há que se caber muitos mundos neste mundo, mas coexistência não parece ser uma possibilidade no espectro da branquitude e dos modos de existência herdeiros da colonialidade."

O artigo "Colonialidade e subalternidade no contexto latino-americano", de Danilla Aguiar, apresenta, diante dos novos desafios da globalização, as novas questões que emergem para as ciências sociais. A socióloga, pedagoga e professora do Departamento de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) propicia uma visão abrangente das perspectivas contemporâneas e também de uma América Latina que se busca e se reinventa. "O debate sobre a colonialidade – que se debruça sobre os traços e heranças estruturais legadas pelo colonialismo – nos aproxima de uma resposta coletiva às várias perspectivas contemporâneas de dominação e, fundamentalmente, abraça como tarefa a busca por independência, libertação e emancipação das sociedades exploradas pelo imperialismo e neocolonialismo."

O texto de Ashjan Sadique Adi, psicóloga e doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação da FFCLRP-USP traz a sua própria vivência. "Ao escrever um artigo sobre a Palestina, sinto todo o peso da minha história, da história de meu povo. Sinto-me ensanguentada por todos os crimes cometidos contra ele." Com este depoimento, ela abre o seu artigo. "O atual governo assumiu o poder no domingo, dia 13 de junho de 2021, e dois dias depois, em 15 de junho, a Faixa de Gaza foi bombardeada, parecendo logo disposto a mostrar a que veio, o mais do mesmo da violência e opressão que assolam a Palestina há exatos 73 anos, embora esse projeto de morte tenha se iniciado já em 1897, com a realização do Primeiro Congresso Sionista, na cidade da Basileia, Suíça […]"

A Parte 2, Islam Plural, reúne textos que levam à compreensão da cultura, religião e também do cotidiano das mulheres e homens muçulmanos que buscam a sua integração no Brasil. O tema que abre esse bloco – "O pluralismo do cotidiano religioso: a alimentação *halal* de muçulmanas e muçulmanos no Distrito Federal" – resulta da pesquisa coletiva dos professores Shadia Husseini de Araújo, da Universidade de Brasília (UnB), Sônia Cristina Hamid e André Gondim do Rego, ambos do Instituto Federal de Brasília (IFB). Sob um ângulo inusitado, os pesquisadores revelam a religiosidade através do consumo de alimentos conforme os preceitos islâmicos, ou seja, a alimentação *halal*. E contribuem com o debate acadêmico sobre pluralidade religiosa.

"O Islã e as práticas religiosas e culturais dos muçulmanos" traz o estudo da antropóloga e socióloga Vera Lúcia Marques da Silva, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em cooperação

com a Universidade Nova de Lisboa (Nova FCSH). Apresenta os resultados de sua pesquisa realizada com grupos de muçulmanos encontrados nas comunidades islâmicas no Brasil e em Portugal. Segundo a autora, os muçulmanos são múltiplos, assim como são múltiplas as práticas religiosas.

"É muçulmano todo aquele que abraçar voluntária e livremente o Islã mediante a 'conversão' ou aquele que nasce numa família de origem islâmica. Muçulmano é aquele que segue a religião pela ortodoxia e ainda é aquele que, baseado nos seus ambientes socioculturais, absorveu alguns traços que diferem da origem árabe. E isso pode ser observado tanto no modo de se vestir como de se comportar dos muçulmanos de várias origens étnicas e culturais."

Comenta: "Quem joga luz sobre a questão das peculiaridades do 'ser muçulmano' é Tariq Ramadan, ao afirmar que os muçulmanos estão construindo as suas próprias formas de 'Islã', europeu, americano e outros, mantendo a fidelidade aos princípios islâmicos, mas com a cara de suas próprias culturas".

"Pelos caminhos do coração, os caminhos da pesquisa: construindo sentidos sobre sexualidade e saúde mental com mulheres muçulmanas brasileiras" é o tema da psicóloga e doutoranda Camila Motta Paiva, da FFCLRP-USP. Com a orientação de Francirosy Campos Barbosa, a autora questiona e revela a realidade das mulheres muçulmanas brasileiras. Observa: "A incessante busca por conhecimento é um dever de todo muçulmano e de toda muçulmana, e por acaso não era também esse o meu propósito ali? Foi assim que me aproximei dessas ainda tão mal conhecidas (Cardeira da Silva, 1997) mulheres muçulmanas brasileiras revertidas, o que me levou a constatar a necessidade de delimitar a etnografia entre elas: para romper com a arraigada concepção de que muçulmanos são necessariamente árabes – o Islã está presente globalmente e cada vez mais coloca novas questões em evidência".

O texto "Discursividades islamofóbicas e populismo: o caso brasileiro" fecha o segundo bloco do livro. Escrito por Felipe Freitas de Souza, pedagogo e doutorando em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp), traz um panorama da islamofobia no atual cenário político e social.

O autor, já na introdução do texto, faz uma síntese da realidade:

"A ascensão de grupos classificados à direita no espectro político é uma tendência que caracterizou o século 21 e que culmina no cenário contemporâneo do início da terceira década deste século: os Estados Unidos marcados por republicanos radicalizados; a Alemanha com o Partido Alternativa para a Alemanha e sua xenofobia; o Partido Nacional Britânico, também xenófobo, na Inglaterra; a França agindo como se movida por uma islamofobia de Estado; e mesmo o anti-islâmico Narenda Modi, na Índia, sendo mais um representante desse segmento político dos que se alinham à extrema direita e ao nacional populismo".

Depois de apresentar este cenário internacional, Souza procura despertar as reflexões sobre o que acontece no Brasil. Cita a ascensão do presidente Jair Bolsonaro e de sua família na figura de seus três filhos que passaram a ocupar cargos no Poder Executivo. Assinala:

"Se considerarmos que o início deste texto está correto, indicando a ascensão mundial de grupos à direita do espectro político, nesse mesmo sentido é que a islamofobia, enquanto fenômeno planetário, uma Islamofobia Global, poderá ser identificada. Herdeira do orientalismo, colonialismo e imperialismo, são as manifestações de desprezo e repulsa pelo Islam e pelos muçulmanos, com suas várias justificativas (racismo, xenofobia, intolerância religiosa, misoginia contra muçulmanas etc.), que irão compor o que se compreende como islamofobia".

Segundo o autor, o caso brasileiro é mais um daqueles como os que apreendem uma questão global, a islamofobia, e a manifestam localmente. E assim conclui: "A islamofobia se manifesta em diferentes espaços sociais em suas manifestações discursivas e em espaços virtuais; violências físicas contra indivíduos muçulmanos e contra edificações islâmicas, por exemplo, não foram o foco de nossa abordagem, apesar de (infelizmente) existir material nesse sentido para o estudo desse fenômeno de origem global, mas de impactos locais".

Na terceira e última parte, Religiosidade-Espiritualidade, Islam e Gênero, é possível refletir sobre diálogos plurais. E o mais importante: traz questionamentos que estão no cotidiano da academia e da sociedade. O texto que abre este debate tem a pesquisa dos psicólogos Vivian Fukumasu da Cunha, doutorada pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, Portugal; Lucas Rossato, doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Enfermagem Psiquiátrica da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (EERP-USP); Manoel Antonio dos Santos, professor titular do Departamento de Psicologia da FFCLRP/USP, e Fábio Scorsolini-Comin, professor do Programa de Pós-Graduação em Enfermagem Psiquiátrica e do Programa Interunidades de Doutoramento em Enfermagem da EERP-USP.

Em "Religiosidades e espiritualidades na universidade: um diálogo reflexivo a partir das práticas em saúde", os autores observam que "nas últimas três décadas, um corpo de evidências tem comprovado que o envolvimento religioso-espiritual tende a favorecer a saúde e a longevidade das pessoas, impactando a saúde mental e física, com benefícios que se refletem no funcionamento biológico e nos índices de morbidade e mortalidade". Os pesquisadores apresentam os conhecimentos abordados por uma "farta literatura", como eles próprios definem, que investiga a religiosidade/espiritualidade e suas relações com o comportamento e modos de vida das pessoas.

O artigo "A lição de Soraia: reflexões etnopsicanalíticas sobre alteridade, possessão e conflito em práticas umbandistas de cura" traz a pesquisa de Alexandre Mantovani, psicólogo e doutor em Ciências pela FFCLRP/USP. A partir da apresentação de um estudo de caso, Mantovani vai desconstruindo reducionismos e teoricamente apresentando elementos para a compreensão da etnopsicanálise ao longo de seu trabalho. "Proponho que não se utilize a psicanálise como teoria explicativa da umbanda. A psicanálise não explica a umbanda, porém, pela complexidade do fenômeno religioso e pela possibilidade de se desempenhar a escuta psicanalítica em campo, a espiritualidade umbandista torna-se um campo fértil para a exploração dos fenômenos complexos, os quais interessam muito ao psica-

nalista e ampliam as fronteiras do estudo do inconsciente", esclarece.

Por sua vez, em "Construção da intimidade: concepções sobre sexualidade e relações de gênero de jovens adultos estudantes do ensino superior", Eduardo Name Risk, professor do Departamento de Psicologia da Universidade Federal de São Carlos, e Manoel Antônio dos Santos, professor titular do Departamento de Psicologia da FFCLRP/USP, trabalham "sob a lente das análises interseccionais", construindo um detalhado percurso histórico e sociológico até delinearem o paralelo com os contornos atuais em relação a esse debate. "A pesquisa de campo indica que as(os) entrevistadas(os) consideram importante a existência de um relacionamento relativamente equilibrado entre homem-mulher, inclusive no campo da afetividade, o que sugere a incorporação de códigos culturais renovados que se manifestam nas representações sobre masculinidade e feminilidade." Seja por "não se prenderem exclusivamente a ritos, tais como casamento, noivado etc., visto que não se veem obrigados a cumpri-los, além de valorizarem a autonomia de cada um para estabelecer modalidades de relacionamento que lhes sejam mais satisfatórias em determinados momentos, o que não significa que não pretendam estabelecer relacionamentos duradouros futuramente", concluem.

Já Gisele Fonseca Chagas, antropóloga e professora do Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense (UFF), em seu artigo "Masculinidades muçulmanas no Brasil: Algumas reflexões etnográficas" traz uma contribuição sobre gênero e Islã apresentando os modos como concepções de masculinidade são elaboradas e colocadas em prática por homens muçulmanos no contexto brasileiro. A análise é resultado de um trabalho de campo etnográfico em diferentes mesquitas e mussalas (ou salas de oração) no Brasil, com destaque para as cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Foz do Iguaçu, entre 2013 e 2016. "Todos os homens com os quais dialoguei são brasileiros, sunitas ou xiitas, com ou sem ascendência árabe, sendo alguns convertidos", explica a antropóloga, que, para preservar a identidade dos interlocutores, utilizou pseudônimos. São entrevistas que estabelecem uma relação de confiança, importante para que as histórias fluíssem. A autora narra: "José, um brasileiro convertido há 20 anos, me contou sua história: filho de pais brasileiros cristãos, ele recebeu uma educação católica, mas raramente ia à igreja. Quando adolescente, escutava música *pop* e ia a baladas, intensificadas na época em que cursava graduação em administração. Em suas palavras, 'tinha uma vida boa, mas era espiritualmente vazio e triste'".

Cila Lima, doutora em História Social pela Universidade de São Paulo, questiona em seu artigo "O que é o feminismo islâmico?". Como pesquisadora do Grupo de Trabalho Oriente Médio e Mundo Muçulmano (GTOMMM), domina o tema, e seu texto passa a ser uma referência. "O feminismo islâmico possui uma narrativa que tem munido as mulheres muçulmanas para o debate sobre os seus *status* na sociedade e, com isso, conscientizá-las sobre a necessidade de espaços para mais cidadania e igualdade nas relações entre os gêneros. Esse movimento feminista é estruturado por inúmeras ONGs espalhadas em vários países muçulmanos e diásporas, que apostam na propagação, como efeito dominó e ramificado, de mudanças das consciências", explica.

A questão continua no artigo "Sobre feminismos decoloniais: a 'cultura' enquanto uma dimensão de opressão interseccional no corpo das mulheres muçulmanas". Elzahrã Mohamed Radwan Omar Osman, doutoranda em Filosofia pela Universidade de Brasília (UnB), inicia o texto com uma breve caracterização dos feminismos decoloniais. "Os feminismos das mulheres racializadas pela colonialidade trouxeram para o campo teórico e prático do feminismo importantes reflexões referentes à necessidade de situar a luta das mulheres do sul histórico a partir dos processos de colonização e subalternização", observa.

Sobre o corpo das mulheres muçulmanas, a autora destaca:

"A cultura como um discurso racista tem sido utilizada como um projeto civilizatório que incide, principalmente, sobre o corpo das mulheres dos outros. Pode-se dizer que uma das armas mais potentes dos colonialismos se dá por meio de uma retórica salvacionista sobre a necessidade de modernizar, ilustrar e liberar mulheres que viviam sob o jugo de homens irracionais, inferiores e incivilizados. Nada que a ilustração, ou um projeto de colonização cultural (que deveria se dar por meio da ocupação e do controle político e militar), não pudesse arrefecer. Assim que sobre o corpo das mulheres incidem as retóricas sobre o atraso das culturas orientais, mas também as resistências a esse discurso advindas dos neotradicionalistas e/ou islamistas que pretendem resguardar a cultura, a fé e os bons costumes por meio da jurisdição sobre as mulheres".

O artigo que finaliza o livro, "Feminismo – adjetivo islâmico: quando são as mulheres muçulmanas que reivindicam o direito divino", traz o conhecimento e as reflexões críticas de Francirosy Campos Barbosa, professora do Departamento de Psicologia da FFCLRP-USP, e Clarice Lima, doutoranda em Linguística Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Resulta de diálogos das pesquisadoras com duplo pertencimento: acadêmicas e muçulmanas. Uma posição que, segundo as autoras, "cria bastante ruído dentro da comunidade islâmica".

As autoras traçam um panorama da violência contra a mulher "estrutural e histórica, independente do país, religião e raça". Lembram que em todos os extratos sociais se encontram mulheres e seus direitos violentados. Trazem um panorama da atual sociedade brasileira, lembrando que a mulher ainda necessita ser protegida pelo Estado. Citam as leis, no Brasil, para conter a violência: Maria da Penha, de 22 de setembro de 2006, que em duas décadas conseguiu reduzir 10% dos casos de violência, e a Lei do Feminicídio, de 9 de março de 2015, criada para conter a "banalização" dos assassinatos de mulheres.

O histórico do feminismo islâmico que emerge no fim do século XX, nas décadas de 1980 e 1990, é contextualizado. As autoras argumentam que, "assim como qualquer feminismo, o islâmico, isto é, o movimento voltado a pensar problemas vivenciados por mulheres muçulmanas, não é homogêneo, não tem uma linha de pensamento que seja compartilhada por todas que se dizem feministas islâmicas". E reiteram: "É preciso tratar o feminismo islâmico como movimento de mulheres muçulmanas, que é o que ele é, e não como algo parte da religião; é parte da política de ação e proteção às mulheres e suas demandas".