

# DEMOCRACIA VERSUS NEOLIBERALISMO

**Reflexões sobre uma sociedade desigual**

**Wagner Romão**  
organizador

**Aldaiza Sposati • Andréia Galvão • Flávia Biroli  
Gastão Wagner de Sousa Campos • Juarez Guimarães  
Ladislau Dowbor • Leonardo Barci Castriota  
Luiz Marques • Marilane Oliveira Teixeira  
Matilde Ribeiro • Monica Valente • Nalu Faria  
Renato Cymbalista • Susana Durão  
Tica Moreno • Walter Belik**

**HUCITEC  
EDITORIA**



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

*Democracia versus neoliberalismo – Reflexões sobre uma sociedade desigual* começa a preencher uma lacuna editorial: como enfrentar o neoliberalismo depois de uma vitória eleitoral? Sabendo que o voto majoritário é a primeira e decisiva vitória, as contribuições aqui organizadas procuram iluminar passos seguintes, as políticas públicas que precisam chegar aos territórios e reconstruir – e, muitas vezes, criar – espaços públicos de direitos constitucionais.

Conforme nos indica o professor Wagner Romão, professor livre-docente em Políticas Públicas do departamento de Ciência Política (Unicamp) e organizador desta coletânea, “é no terreno das políticas públicas, nos territórios, que o neoliberalismo aprofunda desigualdades e torna ainda mais frágil a democracia”. A partir dessa ideia geral percorre diversos aspectos da dura vida cotidiana das maiorias. É a proposta básica do *ver para crer* como essencial para construir uma democracia de massas com apoio efetivo das maiorias. Do voto majoritário à participação majoritária pressupõe um ativismo governamental em políticas públicas.

“A percepção da crise do neoliberalismo se agudizou após a crise financeira global de 2008. Ela abriu margem ao ressurgimento da extrema-direita e de movimentos políticos neofascistas na última década, colocando à prova regimes democráticos no mundo todo.” Assim se contextualiza os termos do debate mais amplo em que se inserem as contribuições que compõem *Democracia versus neoliberalismo*, fruto de parceria entre a Fundação Perseu Abramo (FPA) e a editora Hucitec. Estes termos parecem traduzir a ideia geral que o povo perdeu muito e tem pressa. As políticas públicas têm, portanto, um papel decisivo na mobilização da esperança do povo.

“A proposta deste livro é provocar reflexão sobre como o neoliberalismo constringe nossa frágil democracia e como devemos superá-lo. A crise do neoliberalismo também abre espaço para mudanças institucionais, soluções em políticas públicas e mesmo para a formulação de práticas renovadas no seio da sociedade civil.” Por uma reflexão militante e consequente! Assim nos convoca o companheiro professor Wagner Romão nesta coletânea.

É preciso contrapor as energias criadoras da democracia à força destruidora das crises produzidas pelo capitalismo!

*Carlos Henrique Árabe*

Diretor da Fundação Perseu Abramo

**DEMOCRACIA**  
**VERSUS**  
**NEOLIBERALISMO**

# DEMOCRACIA VERSUS NEOLIBERALISMO

**Reflexões sobre uma sociedade desigual**

**Wagner Romão** (organizador)

**Aldaiza Sposati • Andréia Galvão • Flávia Biroli  
Gastão Wagner de Sousa Campos • Juarez Guimarães  
Ladislau Dowbor • Leonardo Barci Castriota • Luiz Marques  
Marilane Oliveira Teixeira • Matilde Ribeiro • Monica Valente  
Nalu Faria (*in memoriam*) • Renato Cymbalista  
Susana Durão • Tica Moreno • Walter Belik**

**HUCITEC  
EDITORA**



**Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

*Diretoria*

Presidente: Paulo Okamoto

Vice-presidenta: Brenno Cesar Gomes de Almeida

Diretores: Elen Coutinho, Mônica Valente, Naiara Raiol, Alberto Cantalice,  
Alexandre Macedo de Oliveira, Carlos Henrique Árabe, Jorge Bittar, Valter Pomar

*Conselho editorial*

Albino Rubim, Alice Ruiz, André Singer, Clárisse Paradis, Conceição Evaristo, Dainis Karepovs,  
Emir Sader, Hamilton Pereira, Laís Abramo, Luiz Dulci, Macaé Evaristo, Marcio Meira, Maria Rita Kehl,  
Marisa Midori, Rita Sipahi, Tássia Rabelo, Valter Silvério

*Coordenador editorial:* Rogério Chaves

*Assistente editorial:* Raquel Costa

*Revisão:* Angélica Ramacciotti e Claudia Andreotti

*Diagramação:* Antonio Kehl

*Capa:* Antonio Kehl, sobre foto de Drazen Zigic no Freepik

---

Romão, Wagner (org.)

R668d Democracia versus neoliberalismo : reflexões  
sobre uma sociedade desigual [livro eletrônico] / Wagner  
Romão (org.) et al. – São Paulo : Fundação Perseu  
Abramo ; Hucitec, 2024.

328 p.

ISBN 978-65-5626-149-2 (Fundação Perseu Abramo)

ISBN 978-85-8404-448-1 (Hucitec)

1. Neoliberalismo 2. Políticas públicas 3. Democracia  
4. Mundo do trabalho 5. Movimentos sociais I. Título

---

Este livro obedece às regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

**Hucitec Editora Ltda.**

Rua Dona Inácia Uchoa, 209  
04110-020 – São Paulo – SP  
Telefone: 55 11 3892-7772 / 3892-7776  
lojahucitec.com.br

**Fundação Perseu Abramo**

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana  
CEP 04117-091 – São Paulo – SP  
Telefone: 55 11 5571-4299  
www.facebook.com/fundacao.perseuabramo  
*Twitter.com/fpabramo*

## Sumário

Apresentação. Compreender o neoliberalismo para superá-lo, com democracia e políticas públicas .....	7
<i>Wagner Romão</i>	
<b>Primeira parte. Democracia e neoliberalismo.....</b>	<b>17</b>
Dez teses em polêmica sobre o neoliberalismo.....	19
<i>Juarez Guimarães</i>	
O rentismo como modo de produção, o neoliberalismo como disfarce.....	31
<i>Ladislau Dowbor</i>	
Agendas sobre gênero e a questão da democracia: como responder ao campo autoritário, conservador e neoliberal? .....	67
<i>Flávia Biroli</i>	
Um país chamado Brasil: a superação do neoliberalismo e as trilhas para a construção da real democracia .....	87
<i>Matilde Ribeiro</i>	
Neoliberalismo, sindicalismo e democracia.....	107
<i>Andréia Galvão</i>	
Neoliberalismo e democracia na América Latina .....	125
<i>Monica Valente</i>	

<b>Segunda parte. Políticas públicas e neoliberalismo.....</b>	<b>135</b>
SUS, neoliberalismo e o movimento da reforma sanitária .....	137
<i>Gastão Wagner de Sousa Campos</i>	
O público e o privado na educação: fortalecer a democracia e superar o neoliberalismo .....	153
<i>Wagner Romão</i>	
A assistência social entre o universal e o seletivo .....	171
<i>Aldaiza Sposati</i>	
Propriedade e moradia: Saber narrar a diversidade para enfrentar o neoliberalismo .....	193
<i>Renato Cymbalista</i>	
O desafio de pensar o trabalho e a renda como caminhos de transformação econômica e social .....	205
<i>Marilane Oliveira Teixeira</i>	
Superar o neoliberalismo com auto-organização: análises, experiências e propostas do feminismo popular .....	225
<i>Nalu Faria (in memoriam) e Tica Moreno</i>	
Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil contra a fome e o neoliberalismo.....	243
<i>Walter Belik</i>	
Pode a Segurança Pública ter uma agenda progressista? .....	263
<i>Susana Durão</i>	
O patrimônio frente ao neoliberalismo: regressões e resistências.....	285
<i>Leonardo Barci Castriota</i>	
O desastre planetário e o negacionismo do capital globalizado.....	305
<i>Luiz Marques</i>	
Sobre os autores e autoras.....	323

Apresentação

## Compreender o neoliberalismo para superá-lo, com democracia e políticas públicas

*Wagner Romão*

**S**empre inicio meus cursos sobre políticas públicas para estudantes da graduação em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) com aulas sobre o neoliberalismo. Não dá pra ser diferente. O neoliberalismo permanece sendo o marco dominante da ação dos Estados nacionais e das políticas públicas em praticamente todo o mundo, mesmo nos regimes políticos que buscam firmar contrapontos à perspectiva neoliberal, como no Brasil do terceiro mandato de Lula.

O neoliberalismo é um fenômeno político, econômico, social e cultural. Articula as ideias de que o indivíduo é empreendedor de si mesmo, de que a lógica de mercado deve prevalecer sobre as relações sociais e as iniciativas dos poderes públicos, de que o Estado deve ser mínimo, sem responsabilizar-se pelo combate às desigualdades que conformam as sociedades no âmbito do capitalismo.

A percepção da crise do neoliberalismo se agudizou após a crise financeira global de 2008. Ela abriu margem ao ressurgimento da extrema direita e de movimentos políticos neofascistas na última década, colocando à prova regimes democráticos no mundo todo. Assim, o neoliberalismo exacerbou seu vínculo com formas políticas autoritárias que lhe são constitutivas.

Tal fenômeno não se restringe à macropolítica ou à macroeconomia. É no terreno das políticas públicas, nos territórios, que o neoliberalismo aprofunda



desigualdades e torna ainda mais frágil a democracia. Concentra recursos nas aplicações financeiras dos mais ricos, aprofunda a descrença do povo na política, mercantiliza direitos. Quanto mais o mercado invade setores que eram reservados à ação do Estado, mais reduzida se torna a capacidade dos trabalhadores e trabalhadoras em resistir à força do capital, ter acesso ao orçamento público e realizar efetivo controle social das políticas públicas. Cada vez mais restrita fica a atuação de mandatários que possam ter compromisso com a transformação social.

A proposta deste livro é provocar reflexão sobre como o neoliberalismo constringe nossa frágil democracia e como devemos superá-lo. A crise do neoliberalismo também abre espaço para mudanças institucionais, soluções em políticas públicas e mesmo para a formulação de práticas renovadas no seio da sociedade civil.

O livro se compõe de duas partes. A primeira parte discute como o avanço do neoliberalismo corrói as promessas democráticas no Brasil, na América Latina e no mundo. As autoras e autores discutem também possibilidades e alternativas políticas, institucionais e societárias sobre como podemos seguir resistindo e preparando sua superação. Iniciamos com uma discussão conceitual em que Juarez Guimarães propõe dez teses em polêmica contra o neoliberalismo. Ele nos ajuda a estabelecer as bases iniciais do debate, ao definir o conceito de neoliberalismo e de regime neoliberal e colocar frente a frente os conceitos de globalização, imperialismo, hegemonia e dominação em relação ao conceito de neoliberalismo. Discute a pertinência de falarmos em fim ou crise da dominação neoliberal, estabelece a incompatibilidade entre o neoliberalismo e a democracia, e afirma que a centralidade para pensarmos a extrema direita hoje está no próprio neoliberalismo em crise, e não no conceito de fascismo, ao contrário do que expressa parte da literatura atual.

Ladislau Dowbor aponta, em outro sentido, que o conceito de neoliberalismo talvez já não seja capaz de dar conta das mudanças provocadas pela revolução digital nas sociedades contemporâneas, que superam o próprio conceito tradicional de capitalismo. Os níveis absurdos de concentração de riqueza, nunca antes vistos, caracterizam novas formas de apropriação do que geram fraturas e barreiras sociais intransponíveis. Mas essa concentração de riqueza não é gerada efetivamente pelos termos originais da produção

empresarial capitalista: atualmente ela se fundamenta no interesse daqueles que são proprietários de papéis – hoje sinais magnéticos – como lembra o autor. Esse rentismo não requer, como outrora, força de trabalho real para se manter e mesmo o consumo de massa não é condição necessário para sua permanência, o que amplia e cristaliza a fratura produzida nas sociedades, no âmbito dessa nova revolução, a digital. O drama maior é que essa exploração se ramifica em praticamente todas as atividades econômicas, de modo a fazer dos proprietários de empresas capitalistas meros serviçais do rentismo da era digital e de novas formas de apropriação do conhecimento, o que é crucial para a manutenção da extrema exploração que se faz. Será na construção de formas livres de informação e comunicação, de outras modalidades de controle de recursos financeiros e na criação de formas democráticas de acesso às tecnologias digitais que poderemos encontrar emancipação para as imensas maiorias exploradas.

Compreender como o campo conservador e autoritário se articula à ideologia neoliberal nas agendas sobre gênero no Brasil é a proposta do capítulo de Flávia Biroli. Para a autora, este ponto de vista pode ser promissor para analisarmos as disputas em torno da democracia no país e no cenário internacional. A expansão da democracia ocorrida nos anos 1980 e 1990 se fez com a ocupação de espaços de poder e de mobilização política no âmbito societário. Gradativamente, conquistas foram obtidas e as agendas de gênero foram se estabelecendo na cena política e nas próprias alterações nas famílias, o cerne das disputas entre o campo feminista e LGBTQ+ e o campo conservador. A reação se deu a partir do fortalecimento político do campo conservador, especialmente evangélico, mas também católico, que se beneficiou dos outros feixes de forças políticas contrários à esquerda, ao petismo e ao governo Dilma Rousseff (PT, 2010-2016), incluídas as forças neoliberais que recusam a ação estatal na promoção de direitos. Após o golpe de 2016, presenciamos a exacerbação do conflito e a reversão das agendas de gênero e de direitos humanos de maneira geral. A exclusão se faz no discurso da “família nacional”, patriarcal, heteronormativa, branca, inevitavelmente “empreendedora” e meritocrática, com uma bem estabelecida divisão sexual do trabalho. A ideologia neoliberal se encontra com o conservadorismo e a extrema direita em uma poderosa amálgama social e política, daí porque é impossível se falar de democracia sem colocar as agendas de gênero no centro do debate.

E também as agendas da superação do racismo. Matilde Ribeiro nos interpela para afirmar que as principais vítimas da exploração capitalista, em um país fortemente desigual como o Brasil, têm cor definida. A autora aponta a desigualdade como elemento fundamental da matriz da sociedade brasileira, acentuada no contexto da hegemonia neoliberal. Elenca as políticas públicas realizadas nos últimos anos, especialmente nos governos petistas no nível federal, como um estágio inicial das reparações históricas a serem realizadas para diminuir o grande fosso, o *apartheid* à brasileira que segue segregando as pessoas negras e indígenas. São essas pessoas que permanecem sendo vítimas da violência política, quando ousam confrontar o mito da *democracia racial*, ainda em voga no país. Só com a permanente mobilização da sociedade e com políticas públicas de promoção de igualdade racial, no contexto de uma democracia efetiva para todas as raças, é que podemos derrotar o velho e afirmar o novo.

A tarefa de pensar e construir o novo, em uma nova estrutura das condições do trabalho e da classe trabalhadora no Brasil e no mundo, é também assumida por Andréia Galvão em seu capítulo sobre o neoliberalismo, o sindicalismo e a democracia. Os sindicatos foram fundamentais para o processo de transição democrática, nos anos 1970 e 1980. Protagonizaram o embate com a ditadura quando esta agonizava em meio aos altíssimos índices de inflação e corrosão salarial. No entanto, com as reformas e o ideário neoliberais, na década de 1990, colocaram o movimento sindical em uma situação de perda de representatividade e legitimidade, com a preservação dos empregos como pauta principal. O movimento sindical se fragmentou, sobretudo após medidas de caráter neoliberal tomadas a partir da reeleição da presidenta Dilma Rousseff (PT). Esta fratura foi crucial também para a perda de sustentação política do governo em sua base social. Após a reforma trabalhista de Michel Temer (MDB), em 2017, o avanço da extrema direita tornou tudo ainda mais difícil. Parte da classe trabalhadora aderiu ao bolsonarismo. O aprofundamento da crise levou à busca pela retomada da unidade do movimento sindical, o que foi fundamental para a eleição de Lula em 2022. Nenhuma luta antineoliberal vai se dar sem a participação dos sindicatos e é preciso permanecer em luta, criar novas conexões com outros setores da sociedade e promover alternativas à racionalidade neoliberal.

Na América Latina, o recrudescimento do neoliberalismo após a onda de governos à esquerda no início do século XXI, vem acompanhada do avanço da extrema direita e dos atentados às democracias da região. Esse é o foco do capítulo que Monica Valente nos apresenta, no último texto da primeira parte do nosso livro. O cenário é de um embate direto entre forças neoliberais e autoritárias contra forças democráticas que lutam por um modelo alternativo ao jugo neoliberal. Só teremos sucesso se conseguirmos articular os embates nacionais com uma nova tentativa de colocar a América Latina novamente *de pie ante el neoliberalismo*. Aumentar a integração econômica na região, com mais articulação entre redes de infraestrutura, logística e a partir de uma matriz energética limpa: esse é o caminho para a superação das assimetrias em nossa região e para manter aqui nossas riquezas. Isso só será possível com mais democracia, que envolva as organizações dos trabalhadores em todo o continente em uma estratégia transnacional de enfrentamento à extrema direita e ao neoliberalismo.

A segunda parte do livro nos remete ao estudo das políticas públicas. Não há dúvidas da centralidade do neoliberalismo no ataque aos direitos conquistados pelo povo brasileiro ao longo de décadas, nos marcos da Constituição Federal (CF) de 1988. No entanto, há diferenças importantes a depender dos setores considerados. Em alguns deles, havíamos avançado mais na efetivação de direitos. Em outros, estávamos apenas iniciando um percurso que poderia levar à institucionalização de ações governamentais para uma efetiva melhora da qualidade de vida das pessoas. Tudo isso remete à força dos movimentos sociais e da sociedade civil em cada setor além, é claro, da correlação de forças que se estabelece no embate travado contra forças conservadoras e neoliberais.

Para Gastão Wagner de Sousa Campos, o Sistema Único de Saúde (SUS) previsto na Constituição de 1988 é socialmente mais avançado e generoso do que a sociedade brasileira. Uma proposta de saúde pública, gratuita, integral e universal numa sociedade como a nossa – ainda extremamente desigual e injusta – acaba sendo quase um corpo estranho para os nossos padrões de reforma social. A construção do SUS não teria sido possível sem o esforço do movimento sanitário, surgido no final dos anos 1970, que admitia diversas colorações ideológicas em si, desde que irmanadas na tarefa de alterar o sistema excludente, hospitalocêntrico e privatista que vigorava na saúde brasileira até

então. O SUS permanece vivo por seus profissionais e pelo movimento social, a despeito de todos os obstáculos à sua consolidação, como a invasão da racionalidade de mercado pelos processos de terceirização, a insuficiência de seu financiamento e a fragmentação na gestão e em sua governabilidade. Gastão reforça que carecemos de uma nova política de pessoal para o SUS, que possa interromper o processo de terceirização em curso. Será o esforço criativo de gestores, movimento social e ativistas do SUS que poderá lhe dar novo fôlego para cumprir as expectativas que criamos décadas atrás.

Eu mesmo sou autor do capítulo sobre o público e o privado na educação, modo pelo qual abordo o tema do neoliberalismo neste livro. A tentativa é a de apresentar como esta disputa se colocou no Brasil desde os tempos da colônia, e como tem se reforçado nos tempos de avanço do neoliberalismo. Conseguimos desenvolver uma legislação de gestão democrática para o ensino público que, no entanto, não conseguiu barrar totalmente iniciativas de privatização da gestão do próprio ensino público, que se intensificaram a partir das alterações da legislação federal no período Fernando Henrique Cardoso. Para além disso, também temos acompanhado um processo avassalador de mercadorização e financeirização da educação, acentuado pelo ensino à distância, a frágil avaliação das políticas e a desregulação do setor. Os principais atingidos são os profissionais da educação e os estudantes. Retomar a capacidade estatal de regulação da educação e reforçar o caráter público e democrático das escolas é uma tarefa imediata, que precisa estar nas ações de nossos governos e ser construída em diálogo intenso e contínuo com a comunidade escolar e externa às escolas.

Aldaíza Sposati mostra como a assistência social talvez seja um dos elos mais frágeis quando falamos em políticas sociais em confronto com o neoliberalismo. O individualismo neoliberal julga os que acorrem à assistência social como incapazes, miseráveis e sem direitos. A autora detalha as políticas de assistência social no Brasil pós-1988, descreve sua difícil institucionalização no contexto do pacto federativo e demonstra como pouco avançamos, tanto no governo Collor de Mello (PRN) como no governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). As criações da Política Nacional de Assistência Social em 2004, e do Sistema Único de Assistência Social em 2005, no primeiro governo Lula (PT), estabeleceram o marco institucional que inaugurou a assistência

social como política de Estado no Brasil. Há ainda muito a se fazer para que compreendamos todos que proteção social não é um benefício individual e sim um direito coletivo. O campo da assistência social continua ainda extremamente dependente das entidades filantrópicas e a ação do Estado mantém-se restrita. Temos, portanto, muito a avançar neste segmento de política pública fundamental para a construção da cidadania no Brasil.

O capítulo escrito por Renato Cymbalista discute as políticas de propriedade e de moradia e questiona a inexistência de alternativas frente ao capitalismo neoliberal neste campo. Ele demonstra que, mesmo sob o sistema capitalista, há uma diversidade de outros modelos de propriedade e de moradia, que ocorrem no Brasil e no mundo. Portanto, mais do que pensar que apenas com o “fim do capitalismo” seria possível praticarmos formas alternativas a ele, é preciso imaginar e construir alternativas viáveis à lógica do capital agora mesmo! Assim, o autor apresenta categorias de propriedade e de territórios avessos ao capital, como terras indígenas, terras quilombolas, ocupações, fundações, cooperativas, associações, assentamentos, termos territoriais coletivos. Todas essas são categorias de propriedade e moradia atuais, formas de existência não capitalistas e próprias de grupos sociais que interpretam a realidade contemporânea a partir de suas próprias agendas e agência, nas palavras de Cymbalista.

As políticas de trabalho e renda são o tema de Marilane Teixeira. Para ela, a crise do padrão de acumulação capitalista que passamos é multidimensional, mas uma de suas faces fundamentais se relaciona ao modo como a riqueza é produzida, não apenas a respeito de sua distribuição. O trabalho é um elemento central da crise, mas também abriga as possibilidades de sua superação. No Brasil, no entanto, as medidas tomadas no recente período neoliberal produziram o efeito de uma desestruturação do nosso já frágil mercado de trabalho. A autora descreve as consequências dessas medidas, ao analisar os dados referentes ao perfil ocupacional e às formas atuais de precarização do trabalho. Em seguida, aponta como as mudanças ocorridas no padrão dos rendimentos exige uma retomada da política de valorização do salário mínimo. A construção de uma agenda de luta que supere a atual tendência de precarização do trabalho deve ser parte de um esforço de toda a sociedade.

O capítulo sobre como o feminismo popular em auto-organização pode superar o neoliberalismo é muito especial. A partir da leitura de textos da

incansável militante socialista e feminista Nalu Faria, Tica Moreno apresenta uma crítica ao capitalismo racista e heteropatriarcal, que se faz diretamente a partir das experiências de auto-organização das mulheres que demandam a recuperação do sentido público do Estado para que ele possa atuar junto ao povo na melhoria de suas condições de vida. A luta das mulheres, sobretudo no âmbito da Marcha Mundial das Mulheres, se dá de maneira contra-hegemônica, com a economia solidária, ecológica e camponesa e não se deixa cooptar pelo feminismo da indústria do entretenimento, de fundo liberal. É no conflito aberto contra o capital que se instaura a crítica à mercantilização de corpos, de territórios, de forma de trabalho e onde se constrói outra sociedade livre do racismo, do patriarcado e do mercado capitalista, conclui a autora.

A luta contra a fome é uma ação francamente antineoliberal. Walter Belik inicia sua análise das políticas de segurança alimentar a partir do século XIX, quando a sociedade brasileira, extremamente desigual, já discutia as consequências da fome, não para os trabalhadores escravizados da terra, mas para os considerados cidadãos, especialmente os dos centros urbanos. Décadas depois, nos anos 1940, inicia-se no Brasil a prática do atendimento a grupos sociais específicos, que nas décadas seguintes vai se generalizar com a doação de cestas básicas para a população. Tempos depois, no regime militar, o dirigismo na economia gera a oferta controlada de alimentos, a construção de centrais de abastecimento e outros organismos do gênero. No período neoliberal, essas estruturas são eliminadas. Aparecem as políticas de cupons e programas fragmentados de transferência de renda, depois aperfeiçoadas com as condicionalidades. Uma política de segurança alimentar e nutricional adequada aos desafios da atualidade, segundo o autor, precisa dar conta das mudanças que vêm ocorrendo no clima, nas relações de trabalho, na mudança dos hábitos de compra e consumo, na digitalização e integração dos mercados.

Susana Durão nos provoca a pensar em uma agenda progressista para a segurança pública, algo inadiável em tempos de uma extrema direita desavergonhada e intrinsecamente violenta. A desigualdade brasileira se reflete na conduta dos policiais e dos juizados, que atuam com discricionariedade fortemente enviesada. Romper com o racismo é crucial para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, que se realiza (ou não) na vida

cotidiana. Porém, além da justa crítica ao racismo, às esquerdas cabe sustentar ações de governo que as aproximem da compreensão do trabalho das polícias e de sua dimensão como promotores de cidadania. Segurança é direito de todas as pessoas, independente de gênero, raça e classe social. Ocorre que, no contexto neoliberal, segurança também se tornou uma mercadoria e sua privatização reafirma desigualdades. Milícias aos pobres, segurança privada nos condomínios de luxo: essa é a realidade que precisa ser transformada com uma polícia promotora de cidadania.

A tese de Leonardo Castriota, em seu capítulo, é de que o neoliberalismo dificulta o direito à cidade e se apropria das políticas de patrimônio. Infelizmente, nossos governos não têm conseguido reverter esse quadro. As cidades e seu patrimônio têm sucumbido à falta de imaginação neoliberal, que tudo transforma em mercadoria. O capital pasteuriza e torna uniforme o que é específico de determinado território, mesmo e sobretudo quando propõe projetos de “revitalização” urbana. As resistências possíveis passam necessariamente pela participação popular e por investimento público por ela pautado. As pessoas cujos antepassados conviveram com o esplendor do patrimônio têm que ser ouvidas para a elaboração de políticas. Para elas, o patrimônio não é mercadoria, é a efetivação do direito à memória. É no hiato entre a memória e seu vilipêndio que as experiências de *patrimônio insurgente* se fazem necessárias. A ação direta recoloca a urgência da ocupação do patrimônio por gente de carne e osso e que luta por aquilo que é seu de direito.

O livro encontra seu final com o capítulo de Luiz Marques. Trata-se de um alerta ou, mais que isso, um grito contra o negacionismo que desdenha da ciência do clima e do desastre planetário. O negacionismo não é apenas uma percepção falsa do colapso ambiental em curso, não se trata apenas disso. Ele se alimenta das decisões estratégicas que emanam do que o autor chama de *complexo estatal-corporativo globalizado*, uma instância não prevista no desenho de nossas democracias, mas que comanda a tragédia climática na articulação entre os chefes das grandes corporações capitalistas com as lideranças políticas dos Estados nacionais. Essa conjunção se faz nos incessantes subsídios à indústria dos combustíveis fósseis, na insistência nas guerras para a resolução(?) de conflitos, e no fomento à destruição de biomas pela exploração capitalista da natureza no agronegócio. O negacionismo contemporâneo, assim, é a ex-



pressão do paradoxo entre uma civilização que conhece as causas de sua crise, possui condições para evitar sua ruína, mas caminha em direção ao abismo.

A urgência em nos contrapormos ao neoliberalismo é o que nos move ao apresentarmos o presente livro à leitora e ao leitor. Quero agradecer à Fundação Perseu Abramo pelo convite para organizá-lo e aos diálogos com Carlos Henrique Áraabe, Juarez Guimarães e Rogério Chaves para chegarmos à melhor proposta editorial para esta publicação. Muitos outros temas em democracia e políticas públicas – em seus embates com o neoliberalismo – poderiam ser tratados e espero que possamos apresentá-los em um segundo volume. A luta que nos move exige que continuemos.

O organizador

Primeira parte

Democracia e neoliberalismo

# Dez teses em polêmica sobre o neoliberalismo

*Juarez Guimarães*

## 1. Sobre o conceito

Há uma interdição no campo do liberalismo ao uso do conceito de neoliberalismo, acusado de ser ideológico e contestatório, carente de rigor acadêmico. Mesmo no campo dos críticos à ordem capitalista atual, há uma certa desconfiança em relação ao uso do conceito de neoliberalismo em função da polissemia de seus significados, perdendo a sua potência heurística para compreender o mundo atual em função de ser um conceito difuso e generalizante.

A primeira tese que aqui se defende é que o conceito de neoliberalismo é incontornavelmente necessário e indispensável para compreender a mudança de época do capitalismo e dos Estados liberais, para construir uma visão de totalidade dos processos em curso, para ir à raiz dos fenômenos civilizatórios regressivos neste século XXI e, enfim, para pensar a crise e possível superação da crise da tradição socialista no mundo contemporâneo. Para isso, é necessário fazer o trabalho do conceito de neoliberalismo, procurando superar o seu entendimento difuso e generalizante. Este trabalho do conceito deve ser feito em duas direções: pensar a sua relação com a tradição histórica do liberalismo e pensar o seu sentido político.

## 2. Neoliberalismo e tradição liberal

Há uma polêmica no interior da tradição do liberalismo sobre como caracterizar os autores formadores da tradição neoliberal, em seu pluralismo. Estes autores, como Friedrich Hayek e Milton Friedman, reivindicam-se como protagonistas de uma retomada, atualização e esclarecimento das teses do liberalismo clássico das origens. Autores liberais, ciosos dos direitos proclamados pelas vertentes políticas do liberalismo, acusam os autores identificados como neoliberais de externos à tradição e, neste sentido, iliberais na medida que rompem com fundamentos básicos desta tradição em relação aos direitos políticos.

A segunda tese que se organiza aqui é que o neoliberalismo nem deve ser pensado como uma retomada do liberalismo clássico nem como externo à tradição. De um lado, sua função histórica crítica não é a de minar e oferecer alternativas ao mercantilismo e às monarquias absolutistas, como na formação do liberalismo clássico, mas de radicalizar a oposição aos direitos do trabalho e às tradições socialistas, opondo-se inclusive aos pactos e composições com estas tradições e direitos presentes nas ordens liberais sociais ou keynesianas e social-democratas. O centro de sua alternativa é conceber a liberdade como estritamente realizada no mundo mercantil, colonizando todas as esferas da vida política e social a esta dimensão. Não se trata mais, como no liberalismo clássico, apenas de delimitar uma área de direitos privados e mercantis pretensamente protegida da intervenção estatal.

Por outro lado, os autores neoliberais fazem uma leitura e incorporação seletiva dos autores da tradição liberal em suas polêmicas históricas contra as tradições do republicanismo democrático, questionando qualquer noção de justiça social, de soberania popular, de direitos feministas e antirracistas ou decoloniais, chegando a questionar frontalmente o próprio sentido universalista dos direitos humanos. Em suma, o neoliberalismo é um movimento político que denuncia e oferece uma alternativa à tradição liberal dominante no pós-guerra até o fim dos anos 1970, o chamado liberalismo social ou keynesiano, tornando-se dominante no interior da tradição histórica do liberalismo a partir dos anos 1980.

### 3. Neoliberalismo como programa econômico, como governamentalidade ou como programa de um novo regime político

Foi na área da economia política, a partir dos pensamentos keynesianos, desenvolvimentistas, marxizantes ou conceitualmente marxistas, que se organizou o principal campo crítico às agendas e aos novos rumos de políticas macroeconômicas neoliberais. Assim, o neoliberalismo foi inicialmente identificado como uma nova agenda e política econômica pró-mercado e antiestado. A partir da edição dos cursos de Foucault na École des Hautes Études, proferidos em 1978/1979, nos quais se identificava a sua gênese e singularidade, o neoliberalismo passou a ser identificado como uma nova racionalidade de organização do mundo, uma nova governamentalidade liberal, que incidia sobre as diferentes esferas da vida social. Estes estudos foucaultianos inspiraram um conjunto de trabalhos contemporâneos sobre o neoliberalismo.

A terceira tese que se defende é que é preciso politizar o conceito de neoliberalismo, como fusão de poderes políticos e econômicos, que instalam novos regimes de Estado liberal a partir de novos fundamentos de legitimação com base em um novo conceito de liberdade. Este conceito de neoliberalismo como propositor de um novo regime de Estado liberal integra em seu centro a dimensão econômica, através da formulação de Bob Jessop de um novo regime de acumulação financeiramente orientado, isto é, da formação de um novo regime de regulação do capitalismo no qual o capital financeiro comanda e integra o bloco das classes dominantes<sup>2</sup>. E incorpora o que se chama de princípio de governamentalidade como um novo princípio de legitimação do regime de Estado neoliberal. A partir do novo conceito neoliberal de liberdade todos os fundamentos constitucionais e as formas de regulação do Estado são revistas e transformadas com incidência em todos os campos da vida econômica e social, da cultura política e da subjetividade.

Em síntese, a terceira tese propõe, mais do que apenas uma nova orientação de política e regulamentação econômica e mais do que uma nova governamentalidade, o programa do neoliberalismo visa formar um novo regime histórico de Estado liberal. Chama-se Estado liberal, em um sentido gramsciano, aquele poder político que organiza a hegemonia e um sistema de

dominação que estabelece as condições de desenvolvimento do capitalismo em um determinado território, sempre em relação com seu processo internacional de formação. O Estado liberal experimentou diferentes regimes históricos ao longo de seu desenvolvimento, a partir de um Estado geopoliticamente hegemônico e de uma inserção particular – central, semiperiférica ou periférica – no sistema capitalista mundial. O neoliberalismo programatiza e procura formar, mediado por condições políticas singulares a cada estado, um novo regime de Estado liberal.

#### 4. Por que regime neoliberal?

Para estabilizar o conceito de neoliberalismo, é preciso trabalhar com a diferença entre governo, regime e Estado. A identificação do neoliberalismo simplesmente como uma agenda ou programa de governo é insuficiente para caracterizar a profundidade das mudanças estruturais no Estado, de suas instituições e regulações da vida econômica e social, da relação entre direitos e deveres, da própria combinação entre coerção e direção. Em geral, onde se constituiu uma maioria neoliberal por um tempo continuado tem havido profundas mudanças constitucionais, como indicador de que a própria luta de classes e seus conflitos fundamentais passam a ser regulados em outros padrões. Por outro lado, o neoliberalismo não propõe, em geral, revoluções, no sentido clássico de uma alteração radical das bases sociais de um Estado e de seus fundamentos de dominação capitalista. O que se pode verificar empiricamente, ao contrário, é um aprofundamento das dimensões da dominação capitalista, no sentido classista, patriarcal, racista, de dominação colonial, bem como de suas taxas de exploração do trabalho, da apropriação privatista do excedente e das riquezas.

A quarta tese em polêmica que aqui se estabelece é que o conceito de regime político, capaz de identificar historicamente diferentes padrões de Estado capitalista ou liberal, é fundamental para entender a época neoliberal de transformações, bem como sua crise. O neoliberalismo propõe um novo regime de Estado neoliberal, onde consegue ser dominante por um período histórico, provoca profundas mudanças constitucionais. Cria-se assim uma nova institucionalidade, uma nova estrutura de correlação de forças e um novo quadro legal para o processamento da própria luta de classes.

## 5. Neoliberalismo, globalização e imperialismo

Há uma polémica em torno do entendimento do neoliberalismo com foco central em sua dinâmica de globalização capitalista, identificando-o sumariamente com a construção de uma nova etapa de mundialização capitalista, com a formação de instituições de governança neoliberal, com redes articuladas de financeirização, com circuitos de comunicação cultural apoiados nas novas tecnologias de informação, enfim, com a superação das estruturas estatais nacionais. Este modo de entender o neoliberalismo tem uma relação expressiva com o próprio modo como os autores e ideólogos do neoliberalismo o apresentam, como expressão de um projeto cosmopolita da humanidade a partir da grande vitória liberal obtida com o fim da URSS.

A quinta tese que se expõe elabora uma crítica radical a este entendimento da emergência de uma humanidade cosmopolita unificada pelos valores da liberdade de mercado e questiona uma visão plana da globalização. A partir da conceituação do programa neoliberal como uma proposta regressiva de mudança do regime liberal de Estado, identifica-se a mutação do Estado norte-americano com o fim do regime político do New Deal já em crise e a construção de um regime neoliberal de Estado, com os governos Reagan e Clinton, como o epicentro de fundação da época neoliberal. Ali ocorreu uma mudança estrutural nas formas de dominação capitalista no Estado mais poderoso do mundo, com sua capacidade geopolítica aumentada em grau máximo após o fim da URSS, dos regimes do Leste Europeu e com a unificação europeia realizada já sob a égide de um programa neoliberal. Apesar de simbolicamente importante por desconstituir o liberalismo keynesiano em seu lugar de origem, os governos Thatcher não possuíam mais este poder imperial como potência decadente desde o fim da Primeira Guerra Mundial.

Assim, ao invés de uma globalização entendida como a formação cosmopolita de unificação da humanidade, a partir da década de 1990 o que se passou foi a construção de uma geopolítica alicerçada em um poder unilateral dos EUA, a crise das instituições multilaterais centradas na ONU, o retorno agressivo de dinâmicas colonialistas e racialistas, a generalização de conflitos bélicos liderados pelo poder militar dos EUA, o aprofundamento da desigualdade na distribuição das riquezas entre as nações e os povos.

## 6. Hegemonia ou nova forma regressiva de dominação?

Com muita frequência, o neoliberalismo é caracterizado como hegemônico por expressar um senso comum de época, um quadro de valores e programas, práticas e subjetividades que são dominantes em todas as dimensões políticas e da vida econômica e social. Em um sentido rigoroso do conceito, tal como organizado no campo teórico de Gramsci, deve-se questionar esta caracterização do neoliberalismo como hegemônico.

O conceito gramsciano de hegemonia expressa sobretudo a capacidade de direção das classes dominantes em um projeto de civilização que é capaz de integrar subordinando as classes dominadas, organizando um bloco histórico de poder que estabiliza por uma temporalidade histórica um Estado. É neste sentido que Giovanni Arrighi, em *O longo século XX*, caracteriza uma crise da hegemonia do Estado norte-americano constituída no pós-guerra, identificando nesta hegemonia uma capacidade deste Estado em integrar massivamente as classes trabalhadoras no plano interno (através do fordismo e do regime do New Deal) e no plano internacional de liderar um conjunto de Estados geopoliticamente (o processo de reconstrução via Plano Marshall da Europa, a integração do Japão, a tutela sobre a formação de novos Estados nacionais, a industrialização periférica etc.) em confronto com a URSS<sup>3</sup>.

O neoliberalismo seria, então, uma resposta regressiva à crise desta hegemonia do Estado norte-americano. Ele organiza um novo regime de dominação que ao invés de integrar as classes trabalhadoras na produção e no consumo capitalista promove o desemprego, a precarização e aprofunda as assimetrias de acesso ao consumo. E, no plano internacional, principalmente após o fim da URSS, organiza o unilateralismo do poder dos EUA e das assimetrias nas divisões de poder e riquezas, retomando e aprofundando dinâmicas colonialistas e bélicas.

Neste sentido rigoroso, a sexta tese que aqui se expõe fala em **dominação** neoliberal e não em hegemonia neoliberal. Ou seja, o neoliberalismo implica menos em uma capacidade aumentada de direção, formação de consensos e de pactos e mais em um hiperdimensionamento da coerção, violência, militarização e de guerra no exercício de seu poder político de dominação. Seria mais identificado com a formação de um conformismo de massas, na ausência de al-



ternativas com credibilidade a ele, obtido com um forte potenciamento das novas formas de comunicação. E geraria nas classes trabalhadoras formas instáveis e ideologicamente híbridas de adesão, já que são empiricamente validadas por uma real e massiva integração social na produção e no consumo capitalistas.

## 7. Fim ou crise da dominação neoliberal?

Desde a crise de 2008, construíram-se várias interpretações sobre o fim do neoliberalismo a partir, principalmente, das análises sobre a crise sistêmica do capitalismo em sua fase de dominância da financeirização. A irrupção de fenômenos nacionalistas de extrema direita, nos EUA com Trump mas também na Inglaterra e outros países europeus, foram seguidamente pensados como o fim da globalização neoliberal. Por sua vez, a identificação de movimentos, partidos e regimes com características fascistas ou protofascistas passaram a constituir um novo foco de interpretação em detrimento do conceito de neoliberalismo como operador central de análise.

O entendimento do neoliberalismo como um novo regime de Estado liberal, com epicentro no Estado norte-americano, ao politizar a interpretação corta pela raiz um entendimento sobre um fim automático do neoliberalismo ou resultante das suas próprias contradições. A superação do neoliberalismo exige a formação de uma alternativa política a ele, capaz de produzir uma nova coalizão de poder dotada de enraizamento nacional e com protagonismo internacional. Reivindica a explicação de novos nacionalismos no século XXI como uma reação ao unilateralismo e às dinâmicas colonialistas imprimidas pelo Estado norte-americano frente a um contexto de ascensão da China, ou seja, como um sintoma do aprofundamento da crise de direção dos EUA sobre a ordem internacional vigente. E, por fim, relaciona a emergência da extrema direita com protagonismo de massas como expressiva da fase histórica da crise da dominação neoliberal após a grande crise financeira internacional de 2008. Ou seja, o que a extrema direita programatiza é, em geral, uma radicalização do programa neoliberal a ser cumprido com um aprofundamento das dinâmicas políticas autoritárias, coercitivas, patriarcais e racistas.

A sétima tese, ao definir o neoliberalismo como um programa político de um novo regime liberal de Estado, propõe o entendimento de uma história

do neoliberalismo, identificando a sua gênese, a sua ascensão ao poder no fim dos anos 1970, a sua máxima potência a partir dos anos 1990 e a sua crise de legitimidade da dominação aguda a partir da crise financeira internacional de 2008. Ao invés do fim do neoliberalismo, o que se vive atualmente é a sua crise profunda de legitimação em meio a um cenário internacional complexo e atravessado por múltiplos conflitos, em que não se construíram alternativas com credibilidade e força a ele. Em síntese, uma situação que se aproxima ao conceito de “caos sistêmico” proposto por Giovanni Arrighi para identificar longas conjunturas nas quais um poder hegemônico mundial já não se exerce mas um outro polo alternativo dirigente ainda não formou a sua capacidade.

## 8. Neoliberalismo: compatibilidade ou incompatibilidade com a democracia?

A resposta à questão se o neoliberalismo é compatível com a democracia deve ser qualificada a partir do que as tradições políticas clássicas entendem por democracia.

De um ponto de vista minimamente republicano de democracia, o neoliberalismo é programaticamente incompatível já que questiona frontalmente o fundamento da soberania popular, incentiva a desigualdade social, racial e de gênero, e coloniza os valores e as formas de vida social aos processos de dominação no mercado capitalista.

De um ponto de vista da tradição liberal democrática, o programa neoliberal de instauração de um novo regime de Estado promove a erosão de seus fundamentos minimamente organizados de representação democrática, de atenuação das desigualdades, de pacto negociado com as classes trabalhadoras e de multilateralismo nas relações internacionais. Este processo de erosão pode ser empiricamente verificado, em diferentes graus, nas ordens políticas do New Deal, dos chamados Estado de liberalismo social ou do bem-estar social.

Como enunciam os próprios autores formadores da tradição neoliberal, a relação fundamental é com o princípio da liberdade (definido através de sua reconceituação mercantil) e não com a democracia, com a qual mantém uma relação condicionada e instrumental. Ou seja, se houver uma ameaça conside-

rada grave ao funcionamento da ordem mercantil, seria legítima a instauração de regimes autoritários para preservar a liberdade mercantil. A democracia é apenas preferida como um método pacífico de escolher governos, desde que estes governos não ameacem os fundamentos da ordem mercantil.

Em síntese, a oitava tese propõe que o neoliberalismo mina os fundamentos de uma ordem democrática liberal e é agressivamente incompatível com uma democracia republicana, que se proponha fundamentada na soberania popular e na universalização dos direitos cidadãos.

## 9. O neoliberalismo como tradição pode conviver com valores progressistas?

Em seu processo de gênese e formação, o neoliberalismo, em seu pluralismo doutrinário, constituiu-se como uma tradição profundamente conservadora em seus valores mercantis, patriarcais, racistas, colonialistas. Apesar de não se inscrever em um credo religioso, cultivou desde as origens uma relação forte com o cristianismo conservador.

O fato de reinscrever em sua lógica mercantil, em certos contextos e situações, elementos de reivindicação da identidade e empoderamento das mulheres, dos negros e dos movimentos LGBTQI+ não o torna progressista. Na verdade, esta inscrição acaba por minar e anular os sentidos progressistas e emancipatórios do feminismo, do antirracismo, da luta contra heteronormatividade compulsória.

O neoliberalismo ataca os fundamentos do feminismo e antirracismo ao confrontar o princípio da universalização de direitos, da igualdade, das políticas públicas de reprodução da vida social e de distribuição, ao minar o próprio sentido democrático da participação igualitária. Ao contrário, a sua centralidade de legitimação da dinâmica mercantil conduz ao aprofundamento destas opressões e de suas dimensões constitutivas de desigualdade.

A nona tese que aqui se expõe é que a relação entre neoliberalismo e conservadorismo não é meramente instrumental, com fins eleitorais, nem mesmo de uma convergência contra inimigos comuns mas é constitutiva de sua formação e atualização na Modernidade. Por isto, não se deve identificar um “neoliberalismo progressista”, como querem alguns autores.

## 10. O neoliberalismo conduz ao fascismo ou este é um fenômeno diverso do neoliberalismo?

Quando se discutem as relações entre neoliberalismo e fascismo, seria preciso definir o que se entende por fascismo: se sua forma historicizada, tal como ocorreu no fascismo italiano ou no nazismo, ou se como uma tradição política inscrita na Modernidade, com valores e programas próprios, inimigos do socialismo mas não assimiláveis ao liberalismo.

No primeiro caso, fica evidenciada a diferença histórica fundamental entre os fenômenos contemporâneos e o fascismo em sua forma historicizada ou mesmo em relação ao nazismo: estes eram profundamente nacionalistas e se inscreviam na disputa interimperialista aberta pela crise da hegemonia inglesa, visível desde o fim da Primeira Guerra Mundial. Eram respostas à crise da dominação liberal, centralizando no Estado uma fusão de poder político e econômico como forma de impor a ordem contra as tradições socialistas, comunistas e social-democratas. Isto os distanciaria de governos ou movimentos neoliberais da periferia ou semiperiferia que não são nacionalistas de fato mas submissos ao Estado norte-americano e que adotam a privatização como fundamento da relação do Estado com a economia.

No segundo caso, tratam-se dos estudos na área da fascistologia contemporânea que procura conceituar e comparar os movimentos de extrema direita em sua relação com o fascismo enquanto tradição, ou seja, como uma tradição própria. O autor mais referencial nesta área de estudos, tem sido o historiador inglês Roger Griffin, autor de *A fascist century*, que compreende o fascismo como um modernismo reacionário, atualizado tecnologicamente mas frontalmente crítico à cultura do Iluminismo<sup>4</sup>. A proposta de Griffin, no sentido de identificar um traço fundamental característico do fascismo genérico, seria o de assimilá-lo a uma proposta de superação de uma crise de uma sociedade a partir de sua depuração ou eliminação dos agentes da crise, por um critério racial, étnico nacional ou religioso.

O entendimento de que o neoliberalismo provoca a erosão da democracia e promove formas autocráticas de regime tem frequentado a literatura, principalmente desde a crise internacional de 2008. A questão é em que medida tais movimentos e governos neoliberais de extrema direita podem ser assimilados

a uma tradição de fascismo genericamente definido. Como não se deve aderir a um conceito genérico na política que não possa ser historicizado em relação ao capitalismo e às lutas de classe na Modernidade, a teoria de Griffin deveria ser repensada em relação ao neoliberalismo como uma das expressões contemporâneas da tradição neoliberal e do capitalismo financeirizado. Ou seja, que as formas autocráticas mobilizadas pelos movimentos e governos neoliberais, em suas singularidades, inspirem ou reiterem ou atualizem dimensões de experiências fascistas como tradição parece possível. Isto é próprio de uma época de crise e de instabilidade mundial em que surgem combinações bizarras e sincréticas de movimentos políticos. Mas o operador central de análise deveria ser o neoliberalismo e não o fascismo, entendido como um fenômeno historicizado ou mesmo como uma tradição formulada a partir de um conceito genérico. Perde-se o fundamental da análise quando se autonomiza a compreensão destes movimentos ou governos de extrema direita do neoliberalismo em sua crise de dominação.

A décima tese de interpretação recusa tanto a ideia de que o neoliberalismo leva ao fascismo quanto a interpretação dos movimentos e governos de extrema direita como genericamente fascistas sem se ater à centralidade de suas relações com a crise de dominação do capitalismo financeirizado. Neste enquadramento internacional de interpretação, deveria se aprofundar o entendimento da singularidade nacional diversa destes movimentos políticos e governos de extrema direita em sua própria inserção na crise geral da dominação neoliberal.

## Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. São Paulo: Editora UNESP/Contraponto, 1996.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica*: curso dado ao Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GRIFFIN, Roger. *A fascist century*. London: Palmgrave Macmillan, 2008.
- JESSOP, Bob. *Authoritarian Neoliberalism*: periodization and critique. *The South Atlantic Quarterly*, v. 18, n. 2, p. 343-361, 2019.

# O rentismo como modo de produção, o neoliberalismo como disfarce<sup>1</sup>

Ladislau Dowbor

*“O objetivo do neoliberalismo é fornecer justificativas para uma sociedade desigual e coercitiva, uma sociedade onde os valentes governam.”*

George Monbiot

**A**s mudanças no capitalismo mundial são demasiadamente amplas para nos contentarmos em caracterizar o que hoje acontece como neoliberalismo, Indústria 4.0 ou outros numerosos qualificativos acrescentados, como capitalismo extrativo, parasitário e semelhantes. A revolução digital é tão profunda, em termos estruturais, como foi a revolução industrial há dois séculos e meio atrás. Trata-se de outro modo de produção em construção, em que a financeirização supera a acumulação produtiva de capital, a exploração por meio do rentismo supera a exploração por meio de baixos salários (mais-valia), inclusive porque se desloca o próprio conceito de emprego. Os que comandam não são mais os capitães da indústria, e sim os que controlam os algoritmos, as plataformas de comunicação e o próprio dinheiro imaterial, no quadro da financeirização. Em termos de análise científica, é hoje mais produ-

---

<sup>1</sup> O presente texto faz parte de um desenvolvimento teórico mais amplo, que pode ser acompanhado de forma aberta no site do autor como forma de enriquecer a discussão dos novos rumos. Disponível em: <https://dowbor.org/2024/03/a-sociedade-na-era-digital-um-outro-modo-de-producao.html>.

<sup>2</sup> George Monbiot. *Outras Palavras*, 30 de abril de 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/oneoliberalismo-e-a-hegemonia-dos-valentes/>.

tivo pensar no novo sistema, no rentismo que resulta da revolução digital, do que acrescentar adjetivos ao conceito tradicional de capitalismo.

O neoliberalismo virou um sistema rentista de exploração das populações e do mundo produtivo, gerando simultaneamente fragilidade econômica, catástrofe ambiental e uma desigualdade explosiva. Falar em *slowmotion catastrophe*, caracterização que usam os americanos, não é exagerado. Enfrentamos uma crise civilizatória, e temos pela frente mudanças sistêmicas. O próprio termo “neoliberal”, no entanto, remete a uma variação do sistema liberal, ou seja, do capitalismo com liberdade de cada um maximizar as suas vantagens, e em particular o enriquecimento, no quadro de uma economia de mercado, de livre competição. Com a mágica da mão invisível, da soma das ganâncias individuais resultaria o bem-estar do conjunto. Mas o que resulta é um desastre planetário. Associar os mecanismos atuais da economia com o conceito de liberdade, implícito no neoliberalismo, e com os sucessos do capitalismo industrial, constitui um empréstimo de legitimidade. O sistema se deslocou, e exige novos conceitos.

Há tempos estamos rodando em torno do pote, sem meter efetivamente a colher. Um enriquecimento absurdamente desigual, com 26 pessoas tendo mais riqueza do que a metade mais pobre da população mundial, 4 bilhões de pessoas, é surrealista. Esse drama planetário, provocado por elites improdutivas, inclusive com fortunas em paraísos fiscais, e que destrói a própria base da nossa sobrevivência ambiental, precisa ser analisado e enfrentado com conceitos novos, e não com exemplos do padeiro de Adam Smith, que ao buscar enriquecer alimenta as pessoas. Não são os padeiros que estão no controle. O que aconteceu com o capitalismo industrial que conhecíamos? Em Davos nos explicam que se trata de Indústria 4.0, ou seja, uma forma mais avançada do capitalismo de sempre. Como no caso do conceito de neoliberalismo, Indústria 4.0 é uma forma de legitimar o que não tem legitimidade.

Os novos mecanismos não cabem nos conceitos tradicionais de análise do capitalismo industrial, então acrescentamos qualificativos: Robert Reich fala sobre capitalismo corporativo; Mariana Mazzucato, sobre capitalismo extrativo; Grzegorz Konat, sobre capitalismo real; Joel Kotkin, sobre neofeudalismo; Zygmunt Bauman, sobre capitalismo parasitário; Brett Christophers, sobre capitalismo rentista; Shoshana Zuboff, sobre capitalismo de vigilância; Eric

Sadin, sobre capitalismo cognitivo; Jonathan Haskel e Stian Westlake, sobre capitalismo sem capital; este último, no mínimo, um qualificativo estranho: o capitalismo sem capital ainda é capitalismo? Interessante também o conceito de *cannibal capitalism* de Nancy Fraser: devora as capacidades produtivas de longo prazo, o próprio corpo da economia. Michael Hudson conclui que a mão é invisível simplesmente porque não existe. Existe sim o poder articulado, econômico, político, social e cultural de uma elite que de “capitalista”, no sentido do industrial produtivo, tem muito pouco.

O capitalismo é chamado assim em época relativamente recente, e adquire raízes teóricas e científicas de análise a partir de Adam Smith em 1776, e de Karl Marx um século mais tarde. No centro do conceito, está o mecanismo de acumulação de capital. Ou seja, não é ter riqueza – gente rica com bens ou dinheiro, isso sempre teve – e sim estar inserido no processo de reprodução de capital, que vai se valorizando através de investimentos: não é ter iates e aviões, que constituem patrimônio; é ter uma empresa que, por exemplo, produz aço, a ser vendido para outras empresas que irão produzir casas e automóveis, fornecendo mais bens e serviços, e gerando lucros que serão reinvestidos em mais capacidades produtivas, mais capital. É precisamente a acumulação de capital, um processo expansivo. Essa capacidade de investimento que vai se expandindo é alimentada por lucros, gerados a partir do pagamento aos trabalhadores de um salário que é inferior ao valor produzido: a mais-valia. Trata-se, portanto, de exploração, mas de uma exploração que se transforma em mais investimentos, mais empregos, mais lucros, mais capital e mais impostos para assegurar políticas públicas. Era um sistema. Injusto, mas produtivo.

O conjunto do processo foi e continua sendo cada vez mais alimentado pela revolução científica tecnológica que nos deu a máquina a vapor, a locomotiva e o transporte ferroviário, a eletricidade, o motor a combustão, a criação de novos materiais através da química, e tantas inovações que explodiram no século XX com eletrificação generalizada, o carro, o avião, a televisão, o computador, a química fina, a biologia e os primeiros passos na manipulação do genoma, e num processo cada vez mais acelerado, a internet, a conectividade global, a inteligência artificial e o desconhecido que vem pela frente. Essa pequena enumeração de transformações científico-tecnológicas é necessária porque trata do principal motor das transformações: as pessoas tendem a



glorificar o capitalista, que aplicou os avanços científicos, mas muito menos os cientistas que os criaram, pesquisadores que revolucionaram a base energética do planeta, colocando nas máquinas industriais e nas nossas mãos um volume de energia que multiplicou por um fator de centenas ou milhares o que era a força dos nossos músculos, deslocando de forma estrutural a relação entre o homem e a natureza. A transformação científico-tecnológica foi o motor principal das transformações econômicas.

A Rússia sai da idade média em 1917, e se torna, em poucas décadas, uma potência industrial; a China se expandiu de maneira absolutamente impressionante, utilizando diferentes formas de organização política e social. A Europa se cobriu de ferrovias e de empresas de transporte, organizadas e geridas pelo Estado, que funcionam de maneira eficiente. E as empresas industriais capitalistas contribuíram também, sem dúvida, para multiplicar as nossas capacidades produtivas exponencialmente. Esse olhar mais amplo é importante para lembrarmos que a sociedade está em plena mutação, que as tecnologias atualmente avançam ainda mais rapidamente, e que manter a ideia de que a nossa relativa prosperidade se deve aos “capitalistas” e aos “mercados” simplesmente significa um congelamento da forma como olhamos as transformações. O vetor principal das transformações foi a base científica da humanidade, com aporte transitório do capitalista industrial, hoje em grande parte controlado pelos *absentee owners*, proprietários ausentes, os acionistas.

Aliás, a fase mais próspera do capitalismo é a dos 30 anos de ouro do pós-guerra, em que houve um equilíbrio inovador entre o setor público e o mundo empresarial, no quadro do estado de bem-estar, e que funcionou apenas no grupo de países mais ricos, cerca de 15% da população mundial. Hoje gerou uma aristocracia financeira, gigantes da comunicação e corporações mundiais de intermediação de *commodities* (os *traders*), com a sua entusiasmada rapaziada manejadora dos algoritmos, que pouco têm a ver com o empreendedor industrial tradicional. Essa profunda mudança do sistema é que alimenta tantos qualificativos que se acrescenta ao “capitalismo”, simplesmente porque a nova realidade não cabe nos antigos conceitos. Mas não basta acrescentar qualificativos: é preciso pensar se isso ainda é capitalismo, neoliberal ou não.

## A fratura social: nova escala de exploração

Não ser capitalismo não significa não haver apropriação do excedente social por minorias, como houve nos diferentes modos de produção. O sistema escravagista se apropriava do produto de outros por meio da propriedade das pessoas; o modo de produção feudal, através da posse da terra e do controle dos servos. Não foi preciso esperar o capitalismo industrial para termos exploração, com minorias se apropriando do produto social. Mas enquanto o capitalismo industrial gerava, ao mesmo tempo, apropriação do excedente e geração de mais capacidades produtivas, o rentismo se apropria do excedente sem a contribuição produtiva correspondente. Como escrevem Gar Alperovitz e Lew Daly, é uma “apropriação indébita”<sup>3</sup>. Aliás, Martin Wolf, economista-chefe do *Financial Times*, escreve simplesmente que o sistema “perdeu sua legitimidade”. É preciso salientar aqui o papel importante de Thomas Piketty, que explicitou a transformação no seu *Capital no Século XXI* e nos trabalhos subsequentes<sup>4</sup>.

No centro do novo processo está, evidentemente, a revolução digital, e nesta revolução a financeirização passou a desempenhar um papel central. É importante entender o impacto do fato do dinheiro não ser mais material, sob forma de notas impressas por governos, que levávamos na carteira e os bancos guardavam no cofre. Segundo o *How Money Works*, 92% da liquidez global é digital: ou seja, na carteira fica apenas um cartão; nos bancos, o computador e o conjunto é gerido por algoritmos. E por constituir apenas sinais magnéticos, o espaço financeiro se tornou global, girando no quadro do *High Frequency Trading*, em volumes radicalmente desconectados da economia real. A BlackRock, gestora de ativos (*asset management*) administra 10 trilhões de dólares, enquanto o orçamento federal dos Estados Unidos é da ordem de 6 trilhões. O mercado de derivativos atingiu, em 2022, 630 trilhões de dólares, para um PIB mundial de 110 trilhões, no qual, aliás, se incluem os lucros financeiros como se fossem ‘produto’.

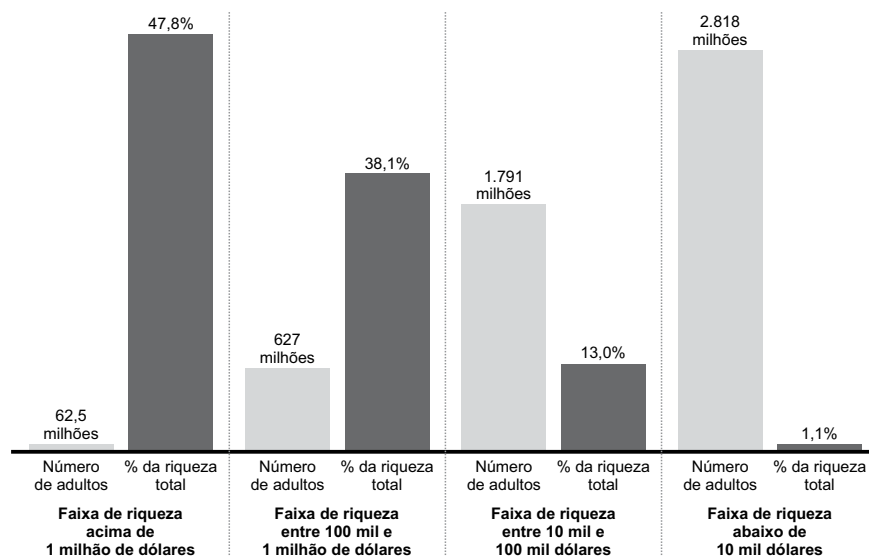
<sup>3</sup> Gar Alperovitz e Lew Daly. *Apropriação Indébita*. São Paulo: Senac, 2010. <https://dowbor.org/2010/11/apropriacao-indebita-como-os-ricos-estao-tomando-a-nossa-heranca-comum.html>

<sup>4</sup> Apresento os diversos aportes de Thomas Piketty no meu site <https://dowbor.org>, bastando buscar por “Piketty”.

A apropriação do excedente por baixos salários é hoje bastante clara na mente das pessoas, levando inclusive à legalização de sindicatos, e lutas pelos reajustes periódicos. Já os mecanismos de exploração financeira – que são bem descritos em tantos trabalhos, inclusive os mencionados acima – continuam uma realidade nebulosa para a quase totalidade da população, que não sabe quanto o banco leva quando realiza um pagamento com cartão, que fica abismada ao se encontrar atolada em dívidas – precisam de educação financeira, comentam os banqueiros – e para quem o conceito de paraíso fiscal, onde hoje as grandes corporações colocam mais de 60% dos seus lucros – lembra ilhas com coqueiros, não o estado de Delaware, Wall Street ou a cidade de Londres.

Um ponto-chave é que a escala de apropriação do excedente por minorias mudou radicalmente. Os dados abaixo são do Crédit Suisse (hoje UBS), incluídos no relatório da ONU <sup>5</sup>:

### Distribuição da riqueza global



Fonte: UNRISD – *Crises of Inequality* – October 2022 – p. 5

<sup>5</sup> Unrisd – *Crises of Inequality* – 2022 – p.1 - <https://cdn.unrisd.org/assets/library/reports/2022/full-report-crises-of-inequality-2022.pdf>

Na coluna à esquerda, vemos que 62,5 milhões de pessoas, 1,2% da população adulta, detêm 47,8% da riqueza acumulada, 221,7 trilhões de dólares. Na coluna seguinte, vemos que 627 milhões de adultos, 11,8% do total, detêm 38,1% da riqueza, 176,5 trilhões de dólares. O que podemos classificar de classe média baixa, na terceira coluna, com riqueza acumulada entre 10 e 100 mil dólares, tem 13,0% da riqueza, 60,4 trilhões de dólares. E 2,8 bilhões de adultos, 53,2% do total, detêm apenas 5 trilhões de dólares, 1,1% do total. Basicamente, podemos dizer que inseridos de forma precária no sistema estão cerca de dois terços da humanidade, os 53,2% da última coluna mais uma parte da segunda coluna. Interessante é constatar que se tirarmos 2,2% da fortuna do grupo mais rico, que eles mal notariam, daria para dobrar a riqueza dos 53,2% mais pobres. E, para quem é pobre, isso significaria uma enorme melhoria da qualidade de vida.

Os dados constam da análise que a UBS realiza da distribuição da riqueza familiar mundial, estimada em 463,6 trilhões de dólares nas mãos de 5,3 bilhões de adultos do planeta. O que o mundo tem de riqueza pessoal acumulada é de cerca de 87 mil dólares por adulto. Numa família com dois adultos, isso representaria 175 mil, equivalentes a 900 mil reais. Pela primeira vez na história da humanidade, temos o suficiente para todos, isso sem contar o valor das infraestruturas, riqueza já acumulada.

Mas o que nos interessa mesmo aqui é a fratura estrutural profunda nas formas de apropriação da riqueza da sociedade, com uma escala de exploração sem precedentes no próprio capitalismo. Não visível neste gráfico, é o fato do profundo desnível dentro do 1,2% mais rico, pois o grosso das fortunas desta coluna está nas mãos dos 0,1 e em particular do 0,01%. O relatório da ONU que apresenta o gráfico acima comenta que “as atuais extremas desigualdades, destruição ambiental e vulnerabilidade a crises não constituem um defeito do sistema, mas a sua característica”. Hoje, os dados mais detalhados encontram-se no World Inequality Database (WID), nos relatórios da Oxfam, em particular em *Survival of the Richest* (2023) e *Desigualdade S.A.* (2024), e comentados em tantos textos indignados, como *The Triumph of Injustice*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Oxfam - *Survival of the richest* – Jan 2023 – *Desigualdade S.A.* – Jan. 2024. Disponível em: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-en.pdf>. Em Português, disponível em: <https://materiais.oxfam.org>.

Além da desigualdade em termos de riqueza familiar, que contabiliza, por exemplo, o valor da nossa casa, outras propriedades, o dinheiro no banco (deduzindo as dívidas), gerando o que se qualifica de patrimônio domiciliar líquido (*net household wealth*), também contabilizamos a desigualdade de renda. Aqui novamente a situação é catastrófica, com bilhões de pessoas atoladas em situação de pobreza. A relação com a riqueza acumulada é direta, pois enquanto o dono de, por exemplo, apenas 1 bilhão, aplicando seu dinheiro para render moderados 5% ao ano, aumenta a sua riqueza no ritmo de 137 mil ao dia; a imensa maioria da população, os dois terços que mencionamos, como aproximação, mal consegue fechar o mês, muito menos se tornar “investidor” para acumular riqueza<sup>7</sup>. É o que o Banco Mundial e outras instituições chamam de *poverty trap*, armadilha da pobreza.

A África tem uma situação particularmente desastrosa, mas na América Latina dois terços dos adultos estão sem qualquer acumulação significativa de riqueza, abaixo de 10 mil dólares. Segundo o Global Wealth Databook do Crédit Suisse (2022), “a distribuição de riqueza tanto na América Latina como na região Ásia-Pacífico se assemelha ao padrão do mundo como totalidade, com a América Latina mostrando 65% e a região Ásia-Pacífico 63% com patrimônio de menos de 10 mil dólares.”(133) Estamos falando de dois terços da população vivendo da mão para a boca.

Mas não faltam recursos. O mesmo relatório apresenta o estilo de vida e a fonte de riqueza dos que têm mais de um milhão de dólares (HNW), e dos que têm mais de 50 milhões (UHNW):

Os indivíduos HNW e UHNW estão fortemente concentrados em regiões e países particulares, e tendem a compartilhar estilos de vida semelhantes, participando nos mesmos mercados globais de bens de luxo, mesmo quando residem em continentes diferentes. A composição de riqueza (*wealth portfolios*) desses indivíduos

---

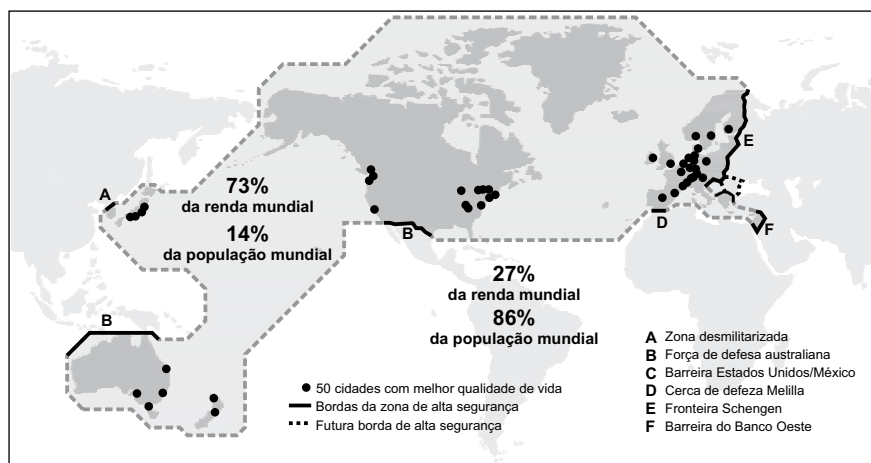
br/a-sobrevivencia-do-mais-rico-davos-2023 e <https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/desigualdade-s-a/>; Emmanuel Saez e Gabriel Zucman – *The Triumph of Injustice* - New York: Norton, 2019

<sup>7</sup> O investimento produtivo, que gera capacidades ampliadas de produção, deve ser distinguido das aplicações financeiras, que geram dividendos. Os que manejam papéis financeiros, diversos tipos de aplicações, mas não produzem, preferem se qualificar como ‘investidores’, mesmo quando drenam a capacidade de investimento da empresa por meio da ampliação de dividendos. A Petrobras é um bom exemplo.

tende também a ser semelhante, com mais foco em ativos financeiros e, em particular, detendo ações de empresas abertas (*public companies*) negociadas nos mercados internacionais. Os indivíduos UNHW com patrimônio acima de US\$50 milhões são atualmente 264.180, no mundo, segundo os nossos cálculos. Entre os países, os Estados Unidos lideram com 53% dos adultos UNHW. A China chega num distante segundo lugar com 12% do total de membros do UHNW. (118)

São poucos, são muito ricos, estão concentrados nos Estados Unidos, e as suas fortunas não são de produtores, mas de donos de aplicações financeiras<sup>8</sup>.

### Mundo murado



Fonte: Big Think – Strange maps – October 12, 2019.

Uma outra escala desta fratura estrutural da sociedade, no mapa anterior, pode ser compreendida ao passarmos da análise por estratos da população para desigualdade entre países<sup>9</sup>. Como ordem de grandeza, temos que o capitalismo desenvolvido, que chamamos de “Norte Global”, ou de “Ocidente”,

<sup>8</sup> Crédit Suisse – *Global Wealth Databook 2022* – páginas 118 e 133. Disponível em: <https://br.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=E211BR0G0&p=global+wealth+databook+2022>.

<sup>9</sup> “The West’ is, in fact, the world’s biggest gated community”. *Big Think*, October 12, 2019. Disponível em: [https://bigthink.com/strange-maps/walled-world/?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR3WF9\\_e\\_YVIDAstRyyaTwHgBs\\_SqwXV3y11DbT-nwDtwAgzlpq65cy9vM#Echobox=1648785756-1](https://bigthink.com/strange-maps/walled-world/?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3WF9_e_YVIDAstRyyaTwHgBs_SqwXV3y11DbT-nwDtwAgzlpq65cy9vM#Echobox=1648785756-1).

é constituído por apenas 14% da população mundial, mas controla 73% da renda. O resto do mundo, 86% da população, apenas 27%. Sem a China, esses números seriam ainda mais críticos. Interessante esse gráfico apresentar o capitalismo desenvolvido como uma “*gated community*”, um tipo de condomínio planetário, com seis portarias cada vez mais guardadas. A fratura social e a fratura territorial se cruzam e reforçam<sup>10</sup>.

Os ricos dos países pobres podem adquirir os “passaportes dourados” em Malta, e viajarem o mundo como “europeus”. O capitalismo, aliás, nunca funcionou para todos. Como Ha-Joon Chang escreve tão bem, “os de cima tiraram a escada”<sup>11</sup>. A fratura social planetária, tanto entre como dentro dos países, contrasta com o fato de termos atingido, graças à revolução científico-tecnológica, um nível de prosperidade que poderia assegurar a todos uma vida digna, sem a guerra permanente que vivemos. Se dividirmos o PIB mundial (110 trilhões de dólares), pela população de 8 bilhões, constatamos que o que hoje produzimos de bens e serviços equivale a mais de 4200 dólares por mês por família de quatro pessoas, 21 mil reais. Com uma redução moderada da desigualdade, poderemos assegurar a todos uma vida digna e confortável. Não é uma questão de falta de recursos, e sim das formas da sua apropriação. Hoje se torna essencial entender como se transformaram os mecanismos que geram a fratura.

## As novas formas de apropriação do excedente social

Uma coisa é a apropriação do excedente pelos grupos mais ricos da sociedade, com uma desigualdade que nos fratura em termos econômicos, políticas e sociais, e gera imenso sofrimento na base da sociedade. Outra coisa é constatar que se trata de rentismo improdutivo, de dreno das riquezas sociais, e não mais de ‘acumulação de capital produtivo’ tão analisado, e que os rentistas modernos tentam utilizar como prova de sua própria legitimidade. Quando se rompe um mínimo de proporcionalidade entre o quanto as pessoas con-

---

<sup>10</sup> Um mapa muito semelhante é apresentado pela UBS, no *Global Wealth Report 2023*, p. 15. Disponível em: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

<sup>11</sup> Ha-Joon Chang. *Chutando a escada* – 2002. Disponível em: <https://dowbor.org/2005/04/chutando-a-escada-estrategia-de-desenvolvimento-numa-perspectiva-historica-2.html>.

tribuem produtivamente, e o quanto enriquecem, o sistema se desloca: não é mais acumulação de capital, é rentismo improdutivo<sup>12</sup>.

Brett Christophers, no seu *Rentier Capitalism* que foca em particular as dinâmicas do Reino Unido, mas com visão global, agrupa as formas improdutivas de acumulação de riqueza (*the main varieties of rentierism*) em sete fontes principais<sup>13</sup>:

- Financeiro: gerando renda sobre juros, dividendos e ganhos de capital;
- Reservas de recursos naturais: apropriação das reservas e sua venda;
- Propriedade intelectual: gerando rentismo sobre patentes, *royalties*, marcas;
- Plataformas digitais: comissões, marketing;
- Contratos de serviços: gerando taxas de serviços terceirizados;
- Infraestrutura: privatização de empresas estatais, licenças governamentais;
- Solo: aquisição de terras, privatização de terras públicas, gerando renda de solo (*ground rent*).

No conjunto, é essencial lembrar que essas diversas formas de rentismo são acessíveis apenas à própria minoria que com elas lucra: a massa da população, os dois terços, mal fecha o mês, e, portanto, não tem como entrar no sistema que ganha dinheiro com dinheiro, monopólios, controle de recursos naturais e cobranças sobre os mais diversos tipos de transações, lucros de intermediação, a chamada economia de pedágio. Os rentistas ganham não tanto pelos serviços que prestam, mas pela obrigação de todos passarem pelas suas catracas. Muitos serviços são úteis, ou até necessários, mas geram lucros desproporcionais relativamente ao aporte, como no caso dos oligopólios da comunicação.

Isso sempre existiu, como vimos no caso dos atravessadores comerciais que exploram os pequenos agricultores, dos usurários tão bem apresentados no *Mercador de Veneza* de Shakespeare, ou ainda dos *Robber Barons* das finanças e do

<sup>12</sup> Em francês, a diferença entre *revenu*, a renda, por exemplo, do meu trabalho, e *rente*, rendimentos sem base produtiva, é clara. Em inglês, a diferença existe entre *income* e *rent*, com os mesmos sentidos. O *The Economist*, quando quer explicitar, diferencia *productive investment* e *speculative investment*. Em português são poucos os que diferenciam *investimento* e *aplicação financeira*, os especuladores preferem se chamar de ‘investidores’. Entre personagens de Machado de Assis, há pessoas que não trabalham, “vivem de rendas”. O conceito de “aristocracia financeira” é bem adequado: tecnologias modernas servindo parasitismo de outros tempos.

<sup>13</sup> Brett Christophers. *Rentier Capitalism*. London: Vero, 2020. p. xxxi



petróleo nos Estados Unidos no início do século passado. Mas o deslocamento da base científico-tecnológica do planeta mudou o peso e as relações de força dos diversos setores de atividade. No centro, evidentemente, está a revolução digital, que gerou avanços de produtividade nas áreas industrial e agrícola, mas que sobretudo revolucionou os processos de intermediação: onde antes “serviam” às atividades produtivas, por exemplo, com crédito, hoje passam a delas se servir; e na guerra entre quem extrai mais, inclusive fragilizam a economia produtiva. O conceito de *Cannibal Capitalism*, de Nancy Fraser, é neste sentido adequado<sup>14</sup>.

Os gigantes corporativos que hoje controlam o planeta não são donos de empresas concretas, são donos de papéis – hoje sinais magnéticos – que lhes dão direitos sobre elas. São o que se chama de *absentee owners*, proprietários ausentes. Sweezy e Magdoff já analisavam a fratura: “A diferença entre ser proprietário de ativos reais e proprietário de um pacote de direitos legais pode à primeira vista parecer pouco importante, mas isso, enfaticamente, não é o caso. Na realidade, essa é a raiz da divisão da economia em setor produtivo e setor financeiro”<sup>15</sup>. Os papéis, títulos, ações, registros de dívidas, opções de derivativos, até o dinheiro, são imateriais, circulam no planeta na velocidade da internet, são administrados por algoritmos, gerando um universo econômico paralelo que levou a que tantos se refiram hoje separadamente à economia real e à economia financeira no sentido amplo. A lógica principal do sistema, é que justamente ser dono de “papéis”, ou seja, de direitos sobre produtos e sobre produtores reais, é que permite a geração de fortunas em escala radicalmente diferente das que efetivamente produzem bens e serviços, o que por sua vez está na origem do agravamento radical da desigualdade.

A agricultura e a indústria continuam a existir, mas a lógica do seu desenvolvimento, ou da sua paralisia ou deformação, obedece aos interesses dos donos dos sinais magnéticos. O dono da fábrica de sapatos podia explorar os seus trabalhadores, mas precisava comprar máquinas e matéria-prima, gerar empregos, e produzir bons sapatos, o que causava conforto para os compradores, e receitas

---

<sup>14</sup> Nancy Fraser. *Cannibal Capitalism*. London: Verso, 2023

<sup>15</sup> Paul Sweezy e Harry Magdoff. *Stagnation and the Financial Explosion*. Monthly Review Press, New York, 1987, p. 101; sobre a fratura entre as atividades produtivas e a financeirização, ver em particular Marjorie Kelly, *Wealth Supremacy*, Berrett-Koehler, 2023 - <https://dowbor.org/2023/10/wealth-supremacy-how-the-extractive-economy-and-the-biased-rules-of-capitalism-drive-todays-crises.html>.

públicas para o Estado financiar infraestruturas e políticas sociais. O rentista atual é dono de “direitos” que lhe permitem drenar os produtores, os assalariados, ou qualquer pessoa que tenha um cartão de crédito no bolso ou que precise comprar um botijão de gás ou encher o tanque do carro. Com a privatização parcial da Petrobras, em 2022 foram transferidos 217 bilhões reais para acionistas nacionais e internacionais, divididos sobre um produto que é do solo, produzido pela natureza em milhões de anos, e cujo valor poderia ter sido reinvestido na empresa ou utilizado pelo governo para financiar o desenvolvimento na economia real.

Outro fator essencial da fratura, além dos mecanismos financeiros de exploração, é que o sistema rentista não depende de oferecer empregos para gerar renda, ou apenas marginalmente, o que mantém grande parte da população em situação de pobreza e insegurança, multiplicando relações precárias de trabalho, com a chamada “flexibilização”. Não é só a substituição do trabalhador pela tecnologia, é o fato de os gigantes da intermediação financeira não precisarem de “produto”, bastam os computadores e os algoritmos. Um terceiro fator importante é que produtores de bens e serviços de consumo precisam que haja consumo de massa, ou seja, capacidade de compra por parte da população: isso se torna secundário para os diversos tipos de rentistas. Ou seja, o rentismo precisa apenas marginalmente da força de trabalho e da demanda popular. Gera-se um processo de marginalização, já sentido com força nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e outros países do “Norte”, mas em particular na imensa massa dos países ditos “em desenvolvimento”. A fratura de certa forma se reforça, e cristaliza.

O conhecimento, conceito amplo que inclui as nossas transformações científicas e tecnológicas, faz parte desse deslocamento sistêmico. É impressionante a rapidez com a qual se enraizou o conceito de plataforma, onde antes falávamos de empresas ou de corporações. Na base está a convergência de um conjunto de atividades que André Gorz qualificou de “o imaterial”. Gorz adota claramente a visão de que os deslocamentos nos processos produtivos em geral levam a uma mudança da própria ciência econômica: “A ampla admissão do conhecimento como a principal força produtiva provocou uma mudança que compromete a validade das categorias econômicas chaves e indica a necessidade de estabelecimento de uma outra economia”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> André Gorz. *O Imaterial: conhecimento, valor e capital*. Ed. Anna Blume, 2005. Disponível em: <https://dowbor.org/2005/11/o-imaterial.html>

Delinear uma economia que leve em conta a generalização da dimensão conhecimento como elemento chave dos processos produtivos aponta para duas transformações básicas. Primeiro, é que uma inovação tecnológica representa um custo na sua criação, mas a sua reprodução e disseminação, nesta era informática, pode, em geral, se fazer a custo zero. Ou seja, enquanto na era fabril o produtor tinha de produzir grandes quantidades para ganhar mais dinheiro, no caso da inovação, uma vez identificada determinada tecnologia, o ganho é feito travando ao máximo o acesso, para gerar um efeito de monopólio. Se a tecnologia se generaliza, reduz-se o lucro. Ao patentear o “*one-click*”, a Amazon tentou impedir milhares de empresas no mundo de desburocratizar as vendas. Com isso, tira-se das ideias a sua força maior, o fato de poderem fertilizar a criatividade dos mais variados atores sociais. A semente da Monsanto foi dotada de um gene “exterminador” para evitar que os agricultores possam reproduzi-la. Diferentemente de um produto material, um avanço imaterial é indefinidamente reproduzível. Ou seja, para a corporação, é preciso travar o acesso. Gorz ainda: “Sempre se trata de contornar temporariamente, quando possível, a lei do mercado. Sempre se trata de transformar a abundância ‘ameaçadora’ em uma nova forma de escassez”. A economia do conhecimento, que resulta da revolução digital, obedece a uma lógica diferente. A Elsevier ganha bilhões tornando o acesso à ciência mais difícil<sup>17</sup>.

Segundo, as formas tradicionais de remuneração do trabalho se veem ultrapassadas, notadamente na visão tradicional de oito horas de trabalho “alugadas” para o que a empresa necessite. A criatividade não se faz “por horas”. Há gente que pode ficar sentada semanas em um ambiente de trabalho e não trazer ideia alguma. Como se remunera a criatividade? O trabalhador, neste nível, se torna um tipo de empresário de si mesmo, negociando o seu produto. “A ideia do tempo como padrão do valor não funciona mais.” E se o tempo de trabalho não é mais o padrão de valor, como se determina o preço de venda do produto? Gorz passa naturalmente a analisar a função da marca, da publicidade, dos valores simbólicos como base da nova formação do valor, delineando assim gradualmente a mudança sistêmica que enfrentamos. Ao ser criticada pelo valor exorbitante cobrado por um medicamento de produção barata, a empresa

---

<sup>17</sup> A consulta do nome Elsevier, no site <https://dowbor.org>, abre uma série de artigos sobre o tema.

responde que devemos pensar não no custo do produto, mas no valor da vida que salva. A teoria do valor, base da ciência econômica, se desloca.

Se não for uma metáfora, a expressão ‘economia do conhecimento’ significa transformos importantes para o sistema econômico. Ela indica que o conhecimento se tornou a principal força produtiva, e que, conseqüentemente, os produtos da atividade social não são mais, principalmente, produtos do trabalho cristalizado, mas sim do conhecimento cristalizado. Indica também que o valor de troca das mercadorias, sejam ou não materiais, não mais é determinado em última análise pela quantidade de trabalho social geral que elas contêm, mas, principalmente, pelo seu conteúdo de conhecimentos, informações, de inteligência gerais. É esta última, e não mais o trabalho social abstrato mensurável segundo um único padrão, que se torna a principal substância social comum a todas as mercadorias. É ela que se torna a principal fonte de valor e de lucro, e assim, segundo vários autores, a principal forma do trabalho e do capital.<sup>18</sup>

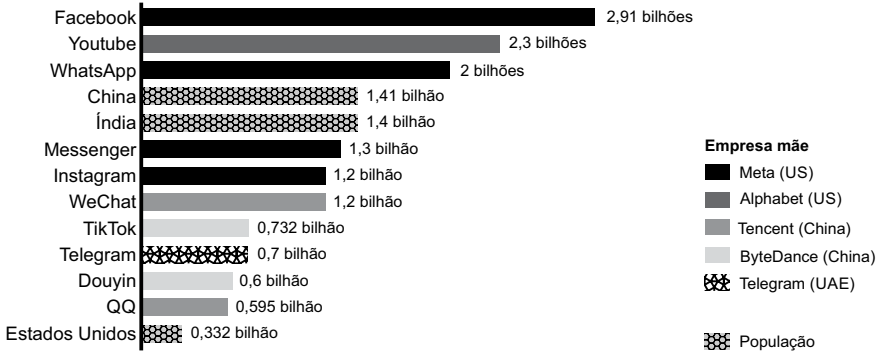
O que o mundo do dinheiro, do conhecimento e da comunicação hoje têm em comum, é que são, precisamente, imateriais, ou ‘intangíveis’, como encontramos em outros autores. Ou seja, circulam na internet na velocidade da luz, sob forma de sinais magnéticos, e no espaço planetário, sem que haja a antiga ‘territorialidade’, local de produção, da fábrica ou da fazenda, de residência dos trabalhadores, dos espaços de socialização. O fenômeno se manifesta de forma particularmente ampla nas áreas hoje imbricadas de comunicação e de informação, como vemos nos gráficos a seguir<sup>19</sup>:

Vemos aqui o peso da plataforma Meta (Facebook), que atinge praticamente 3 bilhões de usuários (chegando a quase 4 bilhões em 2024). Youtube, da Alphabet (Google), atinge 2,3 bilhões; WhatsApp (Meta também), 2 bi-

<sup>18</sup> Gorz, Op. Cit. Sistematizamos esta dimensão da economia no artigo “Da propriedade intelectual à economia do conhecimento”, 2009. Disponível em: <https://dowbor.org/2009/11/da-propriedade-intelectual-a-economia-do-conhecimento-outubro.html>. Ver também o meu livro *O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais*, SESC-SP, 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/05/debate-livro-novo-o-capitalismo-se-desloca-novas-arquiteturas-sociais-ladislau-dowbor-e-antonio-martins-edicoes-sesc-26-05-16h.html>.

<sup>19</sup> TNI – Transnational Institute. *Big Tech: the rise of GAFAMT*. Disponível em: <https://www.tni.org/en/big-tech-the-rise-of-gafaamt> (Acesso 9 de abril de 2023). Ver também: <https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/estudo-especial-a-captura-da-tecnologia/>

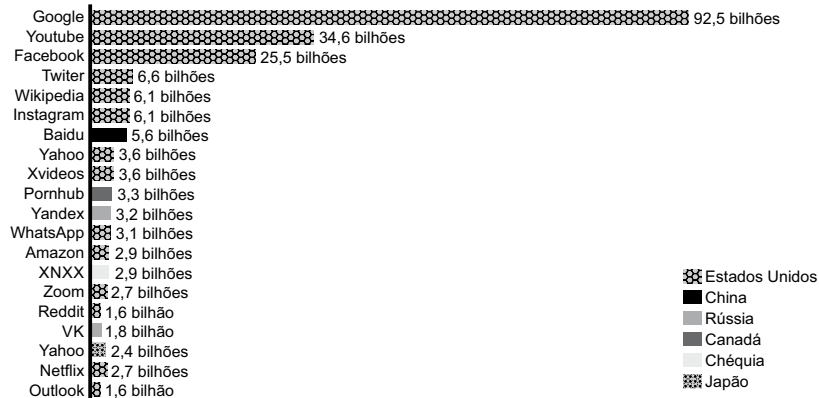
Usuários de grandes empresas de tecnologia superam países inteiros  
 Usuários ativos de plataformas online versus populações de países (bilhões)



Fonte: Wikipedia/Datareportal, 2021

lhões, ultrapassando populações como a da China ou da Índia. O gigantismo está ligado à característica técnica básica, de que sinais magnéticos circulam no planeta de forma quase instantânea, são um aporte gratuito da natureza (as ondas eletromagnéticas), mas a dominação do mais forte se torna rapidamente planetária. Resultam os chamados ‘monopólios de demanda’: temos de usar o que os outros usam, porque sem isso não nos comunicamos. Além do alcance planetário, são extremamente concentrados:

Os 20 sites mais visitados  
 Volume de tráfego mensal em bilhões



Fonte: Visual Capitalista, 2021

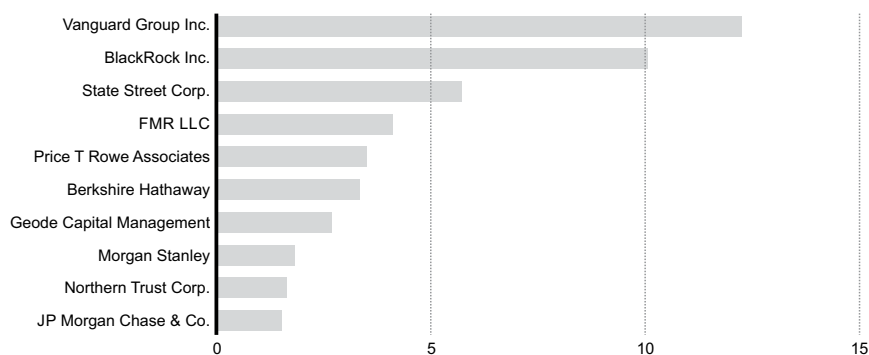
O grau de oligopolização das atividades fica evidente, e aqui também se trata do imaterial, de sinais magnéticos, navegação de comunicação e informação em que os volumes, na era dos computadores modernos, deixam de ser um problema. A indústria da comunicação e da informação torna-se dominante, gerando inclusive a tão estudada batalha pelo tempo de atenção das pessoas, com o crescente caos de informações reais, *fake news*, *marketing* comportamental e sistemas de vigilância baseadas na invasão das comunicações pessoais.

Mais impressionante ainda é a gradual osmose dos subsistemas da economia imaterial, de sinais magnéticos, quer representem dinheiro, conhecimento, informação ou comunicações, tendo todos em comum, neste eixo principal para onde se orienta a economia e a apropriação de valor, o fato de banharem o planeta, de atingirem qualquer pessoa, e de serem controlados por um número restrito de megacorporações. Interessante neste sentido que a Amazon trabalhe com acesso de informações a terceiros, além da intermediação comercial, enquanto por sua vez a própria Amazon, mas também Google, Facebook, Apple, Microsoft são em parte controladas pelos três maiores gigantes financeiros, BlackRock, Vanguard e State Street. Forma-se assim um universo de controle multisetorial, de impacto planetário.

Quem é o dono da grande tecnologia?

% aproximada de propriedade das ações da GAFAM

(Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft)



Fonte: Nasdaq

E não é secundário que também sejam predominantemente norte-americanos, e conectados com a NSA e outros sistemas de informação política, gerando a

guerra contra a Huawei, a Tiktok e outras corporações chinesas: os ‘mercados’ se tornaram mais políticos, a política se torna ainda mais ferramenta das corporações. Gerald Epstein insiste nesta dimensão:

Os Estados Unidos se tornaram um dos países mais ‘financeirizados’ do planeta e essa dominação financeira reforça a dominação do papel internacional do dólar. É importante o fato que a causalidade também se inverte: ter o dólar como moeda internacional chave também reforça o papel, os lucros e o poder das finanças dos Estados Unidos no mundo... O predomínio das finanças e do aventureirismo militar americano que são ajudados pelo dólar é doentio para o mundo.<sup>20</sup>

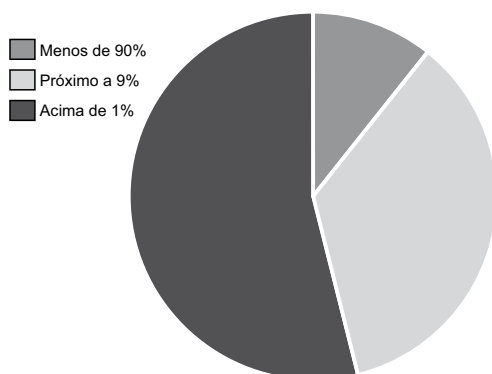
São desequilíbrios geopolíticos ameaçadores e articulados.

Em outros termos, ao rentismo que drena os recursos para os acionistas no topo da pirâmide financeira mundial, temos de acrescentar o controle algorítmico das pessoas, e a submissão do universo produtivo à lógica do *shareholder*, um universo extremamente concentrado, e cada vez menos do *stakeholder*, da sociedade. Trata-se da forma de apropriação do excedente e dos controles políticos correspondentes. O rentismo se transforma em modo de produção. Não substitui as empresas tradicionais, sejam industriais, agrícolas ou de diversos tipos de serviços, ou ainda planos de saúde ou universidades, ou mesmo comportamentos individuais, mas as submete à sua lógica. Não constitui apenas um dreno de recursos e a formação de uma poderosa elite rentista global: altera em profundidade como nos organizamos como sociedade.

Como as pessoas em geral não se dão conta a que ponto os drenos financeiros concentram a renda e a riqueza, colocamos aqui um gráfico que mostra a quem o sistema financeirizado, extraindo recursos por meio de ações e títulos diversos, aproveita: quem são efetivamente os *shareholders*.

<sup>20</sup> Gerald Epstein. Entrevista com J. Polychroniou, Truthout, 17 de julho de 2023. Disponível em: [https://truthout.org/articles/is-the-us-dollar-on-the-verge-of-being-dethroned-as-the-worlds-currency/?utm\\_source=Truthout&utm\\_campaign=eaacc233d2-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_3\\_20\\_2023\\_13\\_41\\_COPY\\_05&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_bbb541a1db-eaacc233d2-650285113&mc\\_cid=eaacc233d2&mc\\_eid=b8bdd0e8eb](https://truthout.org/articles/is-the-us-dollar-on-the-verge-of-being-dethroned-as-the-worlds-currency/?utm_source=Truthout&utm_campaign=eaacc233d2-EMAIL_CAMPAIGN_3_20_2023_13_41_COPY_05&utm_medium=email&utm_term=0_bbb541a1db-eaacc233d2-650285113&mc_cid=eaacc233d2&mc_eid=b8bdd0e8eb). Gerald Epstein é um dos melhores analistas das fraturas financeiras atuais, ver em particular *Busting the Bankers' Club: finance for the rest of us*. Oakland: University of California Press, 2024. Disponível em: <https://dowbor.org/2024/02/busting-the-bankers-club-finance-for-the-rest-of-us.html>.

Os 1% mais ricos detêm mais da metade das ações e fundos mútuos  
Participação de propriedade dos EUA ações e fundos mútuos por percentil de renda, segundo trimestre de 2023



Fonte: <https://public.tableau.com/app/profile/ips.inequality/viz/StocksFundsbyIncome-Oct2023/Dashboard1>

O exemplo é dos Estados Unidos, mas é representativo. Mais escuro, o 1% dos mais ricos detém o grosso das aplicações; os 9% seguintes, a classe média-alta, mais de 30%; e o que está nas mãos dos 90%, a imensa maioria, é pouquíssimo. Trata-se de um mecanismo de apropriação de riqueza muito mais concentrador do que a exploração salarial. O rentismo se sobrepõe à extração de mais-valia por baixos salários, aprofundando de maneira radical a desigualdade, mas também gerando as catástrofes ambientais que constatamos. Os algoritmos são programados para maximizar o retorno financeiro. Quem faz aplicações mais modestas pouca informação tem sobre os impactos sociais e ambientais das suas opções. Os 9% aqui mencionados constituem uma *buffer-class*, uma classe-média alta que dá aparências de legitimidade ao sistema, de que não se trata apenas de grandes fortunas. Nos 9%, estão ainda os manejadores técnicos do novo sistema, também bem remunerados. Quanto aos 90%, eventuais pequenos aplicadores acharão um escândalo a Petrobras (ou equivalentes americanos) moderar os dividendos privados, com pouca compreensão do que está em jogo, o que gera uma base de apoio político de baixo custo. Os mecanismos de apropriação de riqueza da sociedade mudaram, e a sua intensidade aumentou radicalmente. E os proprietários ausentes (*absentee owners*) não dão bola para os desastres ambientais, apenas olham os dividendos. Não é questão de pessoas serem boas ou más, ou simplesmente



desinformadas, é questão de sistema. Entre o interesse social, do bem-estar da sociedade, e o processo decisório da corporação, gerou-se uma fratura.

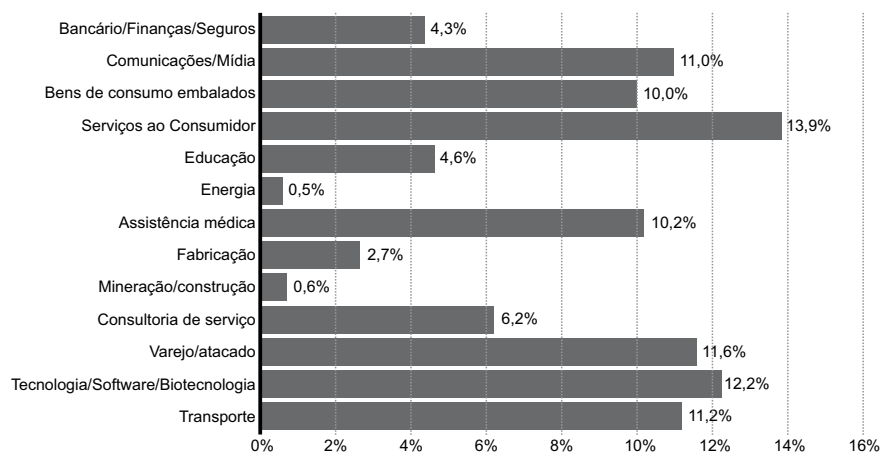
## A manipulação capilarizada

A extrema concentração no topo e a osmose dos diversos subsistemas têm em comum o fato de manejarem apenas sinais magnéticos, massa virtual em que banha o planeta. Também é preciso insistir no fato dos algoritmos e da inteligência artificial permitirem uma capilaridade que atinge cada pessoa do planeta. Para a capacidade moderna de computação, 8 bilhões de pessoas não representam uma massa incalculável, tornam-se indivíduos isoláveis, fontes de informação, objetos de manipulação, e clientes, quer queiram quer não. O sistema Experian permite que o gerente da sua conta no banco tenha informações detalhadas sobre a sua situação financeira, e o seu custo de crédito será ajustado segundo os interesses do banco. E foi legalizado<sup>21</sup>.

A faxineira, que me presta serviços uma vez por semana, contratou um plano privado de saúde, NotreDame, que tem entre os seus acionistas a BlackRock: uma parte do salário de uma pessoa modesta da periferia de São Paulo é transferida em frações de segundos, pelos algoritmos, para acionistas nos Estados Unidos e outros países. Ao tomar um Uber na minha cidade, pago ao motorista, mas automaticamente boa parte do que pago vai para acionistas internacionais, preço exorbitante pago para pertencer a uma rede que permite estar conectado. Ao pagar uma compra com cartão, na modalidade crédito, cerca de 5% do valor da minha compra vai para intermediários financeiros, Visa ou outro. Se procuro algo no computador, não consigo me mexer se não estiver o tempo todo autorizando alguma rede a instalar *cookies*, entrando no sistema global de dreno de informações pessoais. Gerou-se assim um sistema de microdrenagem de recursos e de informações pessoais de bilhões de pessoas de qualquer parte do mundo, inclusive dos mais pobres. Somos uma unidade no sistema planetário de comunicação e informação. E pagamos a cada passo, tanto em custos como em tempo da nossa atenção, gerando inclusive o cansaço do que tem sido chamado de sobrecarga sensorial. Liberdade de quem?

---

<sup>21</sup> Ver Juliana Oms (Org.) *O consumidor na era da pontuação de crédito*. Belo Horizonte: IDEC, 2022.

Gastos com marketing como porcentagem das receitas da empresa - 2018<sup>22</sup>

Fonte: <https://merehead.com/blog/average-marketing-budget-different-business-areas/>

Em vez de empurrar mais mensagens repetitivas, poderia ser mais interessante a empresa investir em melhorar o produto, não reduzir os preços. Com a conectividade global e a correspondente redução dos custos de comunicação, os recursos gastos que vemos no gráfico acima permitem chegar a bilhões de pessoas o tempo todo. E os custos da publicidade que nos invade por todo lado e por todo meio estão incluídos nos preços que pagamos na hora da compra. Na TV me dizem que o programa é gentilmente oferecido por determinada empresa, mas esquecem de dizer que sou eu que pago para que interrompam o programa, em qualquer compra. Em 2021, 97,5% dos rendimentos da Meta (Facebook) vieram da publicidade. Como a mídia comercial se torna dependente das empresas que pagam a publicidade, o resultado é que o conjunto dos sistemas de informação, inclusive os noticiários, se tornam enviesados. Nós os pagamos para que nos convençam. Não se trata aqui de informação sobre produtos, que pode ser útil, mas de martelamento repetitivo, buscando influenciar comportamentos em geral. Com as horas que passamos vendo telas, tornamo-nos prisioneiros de um sistema que pesa nos nossos bolsos<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Ivanna Shepetyuk. “What is the average marketing budget by industry”. *Merehead*, March 14, 2023, <https://merehead.com/blog/average-marketing-budget-different-business-areas/>

<sup>23</sup> Sobre a transformação do marketing de informação comercial para manipulação comportamental, ver <https://dowbor.org/2022/10/o-marketing-da-alienacao-total.html>.

A Amazon começou prestando serviços comerciais, mas entendeu que a sua dominância do mercado lhe permitia se tornar o intermediário obrigatório como plataforma de serviços virtuais, com o Amazon Web Service (AWS) e Fulfillment by Amazon (FBA):

AWS como FBA são o fruto da Amazon ter construído infraestruturas cruciais para a entrega dos seus próprios serviços, e então ter tornado essas infraestruturas de serviços, entregas disponíveis comercialmente – podemos dizer, alugando-as para fora – a terceiros para a entrega dos *seus* serviços. Ambos são, neste sentido, rentistas de infraestruturas... A Amazon controla infraestruturas críticas para a economia da internet – de formas que seria difícil novos interessados (*entrants*) replicar ou tentar enfrentar com competição.<sup>24</sup>

Quando se atinge uma situação de monopólio, é possível cobrar preços muito além dos que seriam praticados num mercado competitivo, do capitalismo concorrencial. “No ano fiscal de 2021, as ‘big techs’ tiveram um crescimento combinado de 27%, de um ano para outro.” Esses ganhos aparecem nos preços que pagamos. São custos de intermediários. A tabela a seguir mostra os avanços dos cinco grandes (GAFAM)<sup>25</sup>:

Empresa	Receita (ano 2020)	Receita (ano 2021)	Crescimento (ano a ano)
Apple	\$274.5 bilhões	\$365.8 bilhões	33%
Amazon	\$386.1 bilhões	\$469.8 bilhões	22%
Alphabet	\$182.5 bilhões	\$257.6 bilhões	41%
Microsoft	\$143.1 bilhões	\$168.1 bilhões	17%
Meta	\$86.0 bilhões	\$117.9 bilhões	37%
Combined	\$1.1 trilhões	\$1.4 trilhões	27%

Fonte: Visual Capitalist – <https://www.visualcapitalist.com/how-big-tech-makes-their-billions-2022/>

Isso é particularmente visível na apropriação privada de infraestruturas. Um produtor precisa escoar o seu produto, mas não vai poder escolher que ferrovia vai utilizar em função das tarifas, nem em que rede de energia vai se conectar.

<sup>24</sup> Brett Christophers. *Rentier Capitalism*. Verso, 2020, pp. 278 e 323

<sup>25</sup> Carmen Ang. Visual Capitalist – 25 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.visualcapitalist.com/how-big-tech-makes-their-billions-2022/>. A sigla GAFAM é utilizada para Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft.

As redes de infraestruturas, transportes, energia, telecomunicações, e água e saneamento constituem redes de âmbito nacional e frequentemente internacional, e onde funcionam de maneira adequada são planejadas e geridas por instituições públicas: propriedade privada e ‘liberdade econômica’, quando não há concorrência, levam a abusos. É propriedade privada, mas não mercado. Perde o objetivo do interesse público, e não tem os benefícios da concorrência<sup>26</sup>.

Brett Christophers, no capítulo sobre rentismo de infraestruturas privatizadas no Reino Unido, apresenta esse ‘dinheiro de monopólio’: “Entre 2010 e 2015, as margens de lucro operacionais no setor estiveram entre um nível baixo de 41% e alto de 56%, com uma média ponderada de 51,5%.”(323) Isso gerou, sem dúvida, lucros impressionantes para as corporações que passaram a controlar as infraestruturas, mas, depois de décadas de desmandos, a Grã-Bretanha esta reestatizando ferrovias e outros setores, tal como Paris, Berlim e tantos outros reestatizaram a gestão de água. A privatização em setores não concorrenciais leva a um rentismo improdutivo. Todos pagamos por isso, na conta de água e nos custos de saúde: água contaminada é fonte de muitas doenças.

Não se trata apenas de preços, mas também de perda de produtividade sistêmica. Na França, por exemplo, segmentos privatizados desativaram ramais ferroviários menos produtivos, em regiões menos povoadas, gerando isolamento e protestos. Faz todo sentido o Estado levar infraestruturas para regiões menos desenvolvidas, ainda que com perdas durante um tempo, justamente para dinamizá-las e equilibrar o desenvolvimento territorial. A combinação de facilidade de elevar preços em situação de monopólio, com objetivo de maximização de lucros para os acionistas, em vez de gerar economias externas para produtores em escala mais ampla, levam a rendas elevadas e baixa produtividade sistêmica.

A área de recursos naturais é particularmente sensível. Raymond Baker traz dados sobre diversas partes do mundo, inclusive da região amazônica: “Estima-se que 50% a 90% da madeira na Amazônia é cortada sem autorização. Na Indonésia, cerca de 50%, e na Rússia, com as maiores florestas de coníferas

---

<sup>26</sup> A Inglaterra, que privatizou os sistemas de água e saneamento com Margaret Thatcher, enfrenta hoje um desastre nacional de contaminação de todos os cursos de água. A empresa privatizada ganha vendendo água, mas o tratamento de esgotos gera custos. Os acionistas privados agradecem. O drama da Sabesp privatizada é claro. O exemplo da Bechtel na Bolívia é um caso muito estudado. Paris reestatizou. Ver por exemplo: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/mar/28/thames-water-privatised-public-ownership>

do mundo, 25%... Global Witness, que tem examinado extração ilegal de madeira há décadas, estima que o financiamento de projetos de agricultura na Amazônia vem do Deutsche Bank, Santander, BlackRock, American Capital Group e outros<sup>27</sup>.” (46) Grupos financeiros internacionais obtêm renda a partir da apropriação de florestas que não precisaram plantar, apenas financiam e cobram dividendos de quem extrai. Isso vale, evidentemente, para minérios, petróleo, água e outros recursos naturais que levam não só à apropriação de recursos naturais, ou seja, que são da natureza, não ‘produzidos’, mas também leva a um conjunto de deformações políticas, na medida em que corporações globais passam a pressionar ou derrubar governos na batalha pelo acesso.

A reprimarização do Brasil, o próprio golpe de Estado de 2016, mas também as tragédias do Congo ou da Indonésia, fazem parte deste conjunto de atividades que não são propriamente produtivas, e constituem essencialmente a apropriação privada de bens naturais, com empresas de extração, sem dúvida, em geral, terceirizadas, mas antes de tudo controladas por grupos financeiros mundiais e os seus acionistas, que por sua vez se associam com grupos empresariais e políticos locais, assegurando a legislação correspondente aos seus interesses, como no caso da Lei Kandir no Brasil (1996), que isenta de impostos exportações primárias. Neste setor como em outros, acima dos executores locais das políticas extrativas, encontramos os donos de ações que recebem dividendos em qualquer parte do mundo. Os desastres de Brumadinho e de Mariana, com a Vale e a Samarco privatizadas, mostram a priorização dos lucros financeiros sobre a capitalização e reinvestimento na empresa. Hoje é o rentismo que estrutura o setor produtivo, e sua matéria-prima são apenas sinais magnéticos.

Há ainda o rentismo tradicional, como no caso dos imóveis, mas que adquiriu novas dimensões. Christophers cita um comentário do Churchill a este respeito:

Estradas são construídas, ruas são construídas, serviços são melhorados, a luz elétrica muda a noite para o dia, a água é trazida de reservatórios a cem milhas de distância nas montanhas – e o tempo todo o proprietário do imóvel (*landlord*) fica sentado. Cada uma dessas melhorias é realizada com trabalho e custo para outras

---

<sup>27</sup> Raymond W. Baker. *Invisible Trillions: How financial secrecy is imperiling capitalism and democracy – and the way to renew our broken system*. Oakland: BK, 2023.

pessoas e contribuintes. O proprietário monopolista, como monopolista do solo, não contribui com nenhuma dessas melhorias, e, no entanto, com cada uma delas o valor da sua propriedade aumenta.<sup>28</sup> (351)

Hoje são empresas financeiras que adquirem o solo, habitações, nas mais diversas partes do mundo, elevando os aluguéis, adquirindo bairros inteiros. Não estão contribuindo para que pessoas tenham mais residências, ou agricultores mais acesso ao solo, geram um mercado financeiro baseado nas valorizações futuras, uma grande rede que gera fortunas especulativas e aumento generalizado dos custos para a população. O imóvel se torna “um puro ativo financeiro.”(358) Erminia Maricato apresenta excelentes estudos para o caso brasileiro.

A privatização e controle corporativo das políticas sociais constitui outra área que se transformou num gigantesco sistema especulativo. Lembremos que essa área se agigantou nas últimas décadas. Só a saúde representa, nos Estados Unidos, quase 20% do PIB, muito superior à própria indústria. Apresentei acima a forma como a BlackRock drena uma parte do que eu pago à minha faxineira, através do plano de saúde NotreDame. Mas me interessei no desvio do meu próprio salário de professor universitário. A minha universidade me inscreveu no plano de saúde Sulamérica, descontando do meu salário cerca de 5.500 reais mensais. A Sulamérica, por sua vez, foi comprada pela Rede D’Or, outro grupo financeiro, que adquiriu uma fortuna de 27 bilhões de reais, e tem entre os seus acionistas um importante fundo financeiro de Cingapura, GIC. Assim, parte do meu salário migra automaticamente para Cingapura, alimentando acionistas com lucros astronômicos. Esses lucros financeiros podiam ser investidos em saúde. Pela desproporção entre o que alocam, e o quanto retiram, trata-se de um dreno.

Um exemplo clássico nesta área é o dos Estados Unidos, onde a saúde se tornou um setor econômico gigantesco, e um exemplo mundial de ineficiência: representa o maior custo por pessoa por ano hoje entre os países da OCDE, mais do dobro do custo no Canadá, por exemplo. O Canadá está entre os primeiros em termos de nível de saúde da população, os Estados Unidos entre os últimos. A facilidade com a qual se atinge este nível de rentismo na saúde está ligada à insegurança das pessoas relativamente a uma eventual situação crítica

---

<sup>28</sup> Christophers, op. cit. p. 351

que exija grandes investimentos. O rentismo navega aqui na insegurança das pessoas. Comparação igualmente interessante é entre a Dinamarca e a Suíça, esta última com o sistema de saúde em grande parte privatizado: com custos muito menores, a Dinamarca atinge resultados radicalmente superiores.

Particularmente importante é o exemplo da educação, onde a privatização avança com rapidez, em particular navegando na transformação mundial da economia: o principal fator de produção, na era tecnológica, é o conhecimento, por sua vez matéria-prima da educação. O endividamento generalizado da nova geração, para conseguir os diplomas, gera uma nova crise mundial: com a educação privatizada, os jovens chegam na idade de trabalhar atolados na dívida estudantil, que os amarra durante décadas. E já estão se atolando no aluguel que explode ou na dívida imobiliária. Os ‘investidores’ são frequentemente os mesmos<sup>29</sup>.



*“Congratulations - you should be very proud  
of what you’ve gone into debt for.”*

Tradução: “Parabéns, você deve estar muito orgulhoso do motivo pelo qual se endividou.”  
No quadro negro: “Eu vou lambar a bunda das corporações e fazer o que me mandam.”

Fonte: Acervo do autor

Outro mecanismo importante da evolução do capitalismo para o rentismo, é o caso de patentes, *copyrights*, diversas formas de controle do conhecimento

<sup>29</sup> Beatriz Blandy e Ladislau Dowbor. *A financeirização da educação brasileira e seus impactos*. Disponível em: <https://dowbor.org/2023/04/a-financeirizacao-da-educacao-brasileira-e-seus-impactos.html>.

por grupos financeiros que cobram direitos de acesso. Na concepção inicial da proteção de direitos intelectuais, tratava-se de assegurar remuneração privilegiada para o inventor de novos processos ou para o escritor, de forma a estimular os avanços científicos e culturais. Hoje, patentes imobilizam uma tecnologia por 20 anos, o que há um século atrás poderia ser razoável, mas no ritmo moderno de avanços técnicos representa um latifúndio, claramente visto durante o desastre do acesso a vacinas durante a COVID-19. Os direitos autorais se expandiram, teremos acesso aberto aos livros de Paulo Freire apenas em 2067. Com a centralidade do conhecimento no conjunto das transformações econômicas, sociais e culturais no planeta, a guerra por dificultar o acesso está no centro de mais um mecanismo rentista. Com o *Open Access*, *Creative Commons* e outros mecanismos abertos de divulgação do conhecimento, poderíamos ter uma generalização radicalmente nova de acesso mundial ao conhecimento<sup>30</sup>.

## Uma nova articulação global

Elencamos aqui vários mecanismos de apropriação do excedente social no quadro da evolução do capitalismo industrial para o rentismo digital. Esses mecanismos envolvem o domínio das plataformas relativamente às empresas tradicionais, e em particular o fato de se tratar do controle do imaterial, ou intangível, o que permite mecanismos muito mais amplos de apropriação, em escala planetária, sem a correspondente criação de bens e serviços, empregos e bem-estar econômico. Os sistemas de intermediação financeira, o controle financeiro dos sistemas comerciais e de *marketing*, a apropriação privada das infraestruturas, a extração de recursos naturais, o rentismo baseado na apropriação de imóveis rurais e urbanos, o uso especulativo das políticas sociais, como saúde e educação, a guerra para dificultar o acesso ao conhecimento acumulado na sociedade, com patentes e *copyrights*, são exemplos de uma conjunto de atividades em que acima do nível do produtor efetivo de bens e serviços, do pesquisador, do país dono de recursos naturais, gerou-se uma classe

---

<sup>30</sup> Ver Lawrence Lessig. *The Future of Ideas: the fate of the commons in a connected world*. New York, Random House, 2001. Disponível em: <https://dowbor.org/2004/06/the-future-of-ideas.html>. Disponível em: <https://ia800504.us.archive.org/35/items/TheFutureOfIdeas/TheFutureOfIdeas.pdf>.



de rentistas que se apropriam de cada movimento, colocando juros, tarifas, sobrepreços, levando, por sua vez, à formação de um clube dos ricos que detém imenso poder econômico, financeiro, político e midiático, essencialmente ao controlar direitos sobre atividades ou patrimônio de terceiros.

Há uma década, o ETH – instituto federal suíço de pesquisa tecnológica – apresentou uma pesquisa de grande importância, primeiro estudo global da estrutura do poder corporativo mundial, que utilizei no meu livro *A era do capital improdutivo*<sup>31</sup>. No essencial, os autores mostraram que, no mundo, 737 grupos controlam 80% do mundo corporativo, e nestes um núcleo de 147 controla 40%. A qualificação de “clube dos ricos” é dos autores, e a justificam: no topo, são inclusive pessoas que se conhecem, e criaram instituições de articulação, como o Institute of International Finance (IIF). Guerras sim, para ver quem compra quem, mas nada de concorrência para prestar melhores serviços: eles essencialmente gerem ‘ativos’ (*assets*), ou seja, constituem uma superestrutura de controle e extração, por meio do mundo digital. O estudo do ETH (Glattfelder e outros) representou um avanço, sem dúvida, mas hoje precisamos de pesquisas em nível mais amplo, já que o denominador comum do controle encadeado (A controla B, que controla C, D, E etc.) e em rede, com tomadas cruzadas de participação, hoje se amplia pelo fato dos sistemas digitais permitirem dinâmicas em escala muito mais ampla<sup>32</sup>.

Michael Hudson tem razão em afirmar que está em jogo o destino da civilização<sup>33</sup>. Uma BlackRock tem mãos nos mais diversos setores, nos mundos da saúde, da mineração, da comunicação, trabalhando em nível planetário. A infraestrutura produtiva – a indústria com as suas máquinas, proprietários de

---

<sup>31</sup> L. Dowbor. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. Disponível em: <https://dowbor.org/2017/11/2017-06-l-dowbor-a-era-do-capital-improdutivo-outras-palavras-autonomia-literaria-sao-paulo-2017-316-p-html.html>.

<sup>32</sup> Um início de pesquisa da estrutura do controle corporativo no Brasil, utilizando metodologia semelhante, pode ser encontrada na revista *Pesquisa e Debate*, da PUC-SP: Eduardo Rodrigues Magalhães, “Quem está no comando: poder econômico entre grupos hegemônicos no Brasil”, 2023. Disponível em: [https://dowbor.org/wp-content/uploads/2023/09/Revista-Pesquisa-e-Debate\\_PUC\\_SP.pdf](https://dowbor.org/wp-content/uploads/2023/09/Revista-Pesquisa-e-Debate_PUC_SP.pdf) e também <https://dowbor.org/2011/10/the-network-of-global-corporate-control-2.html>.

<sup>33</sup> Michael Hudson. *The Destiny of Civilization*. Islet, 2022. Disponível em: <https://dowbor.org/2022/09/destiny-of-civilization-finance-capitalism-industrial-capitalism-or-socialism.html>.

meios de produção, trabalhadores assalariados – é controlada por plataformas, computadores, algoritmos e inteligência artificial, mas a superestrutura – o Estado regulador e marco jurídico correspondente – está em busca de novos rumos.

Enquanto não surge um sistema regulador global, os interesses corporativos, nas suas diversas dimensões que vimos anteriormente, simplesmente reinam. E drenam. A economia mundial está na era digital, as instituições públicas, a gestão política, as regras do jogo, continuam no século passado, na era analógica, e em nível nacional. Sem instrumentos de influência ou regulação, o mundo se aprofunda na catástrofe econômica, social e ambiental. A impotência institucional que enfrentamos nos leva a uma desarticulação sistêmica desastrosa, justamente quando a ciência e a riqueza que produzimos permitiriam uma vida digna para todos, sem destruir o planeta. Nosso problema não é econômico, é de governança. A gestão pública não é o problema, é o caminho.

## Um desafio metodológico e teórico

Como listamos os diferentes adjetivos – rentista, extrativo, canibal, parasitário etc. – que tantos pesquisadores consideraram necessário acrescentar ao “capitalismo”, no início deste artigo, a questão básica é se continuar a chamar este sistema de capitalismo é de todo adequado. A sugestão aqui é que é cientificamente mais produtivo e teoricamente mais adequado reunir as diferentes transformações do sistema capitalista e considerar que estamos perante um novo modo de produção, um novo sistema. O fato básico é que a revolução digital trouxe mudanças tão profundas ao sistema capitalista, como a revolução industrial trouxe aos diferentes modos de produção rurais, em particular ao sistema feudal. Em termos teóricos, é bastante coerente considerar que a partir de certo nível de mudanças quantitativas, o sistema sofre uma mudança qualitativa, que exige uma reformulação conceitual mais ampla.

A infraestrutura técnica mudou radicalmente, com as tecnologias que nos ligam instantaneamente em todo o mundo, dinheiro virtual, acesso virtual à informação e ao conhecimento. O tempo e o espaço pertencem atualmente a outro paradigma de organização. Mais importante ainda, o principal fator de produção passou a ser o conhecimento, com IA, informação virtual, a tecnologia em geral, gestão por algoritmos. As máquinas podem ser tranca-

das numa fábrica, mas o conhecimento é radicalmente diferente, na medida em que pode ser difundido sem custos adicionais, levando ao entendimento do conhecimento como bem comum. O mecanismo dominante de extração de excedentes econômicos, por outro lado, mantém a exploração através de baixos salários, mas se agigantou por meio das plataformas financeiras, de comunicação, de informação e de apropriação de informações privadas, com os diferentes mecanismos de extração de rendas que vimos anteriormente. Consiste mais na extração de renda do que na acumulação de capital produtivo, no que também tem sido chamado de financeirização, sem a correspondente contribuição produtiva.

O conceito de modo de produção, neste sentido, volta a ser particularmente interessante. Permite um recuo no tempo, e um enfoque de mudança estrutural, no próprio sistema que nos rege. O esquema abaixo, ainda que possa parecer simplista, ajuda a repensar a atualidade de uma forma sistêmica:

#### Modos de produção feudal, capitalista, rentista

Revolução agrária	Revolução industrial	Revolução digital
...1760	1760-1980	1980...
Terra	Máquinas	Conhecimento
Feudos	Fábricas	Plataformas
Servos/escravos	Operariado	Precariado
Aristocratas	Capitalistas	Rentistas
Taxas/dízimo	Salários/mais-valia	Drenos financeiros
Províncias	Nações	Global
Porrete e inquisição	Porrete e liberalismo	Porrete e neoliberalismo

Fonte: Elaboração do autor

Quando há 10 ou 12 mil anos começou a se generalizar a agricultura, indo além da caça e colheita, essa atividade passou a ser o eixo estruturante das sociedades. Até a revolução industrial, no século XVIII, a base da economia era a terra, o seu controle gerava feudos, o trabalho era com servos ou escravos, em proveito de diversos tipos de aristocracia. A apropriação do excedente social se dava por taxas de diversos tipos que os trabalhadores da terra tinham de pagar. Os territórios eram províncias, ou feudos, essencialmente divisões territoriais mantidas com força militar, o porrete, e a inquisição. Na narrativa, era o sangue azul dos nobres e a vontade de Deus.

A revolução industrial leva a que a máquina se torne o principal eixo estruturante da sociedade. A agricultura não desaparece, mas passa a ser coadjuvante. Onde o núcleo de poder econômico era o feudo com os servos, agora temos fábricas e operários. Os que se apropriam do excedente social são os capitalistas, por meio de salários baixos e mais-valia. Os operários são livres de pedir emprego, é o liberalismo. No caso de greves mais amplas, sempre há o porrete. No espaço expandido, formaram-se as nações, fenômeno recente, inclusive na Alemanha e na Itália.

O conceito de revolução digital permite pensar a era atual não como uma “deformação” do capitalismo industrial, mas como um novo modo de produção, informacional. A indústria não desaparece, e nem a agricultura, mas o eixo estruturante passa agora a ser a informação, o conhecimento, a tecnologia, as finanças, a economia imaterial. No esquema acima, colocamos o conhecimento como a principal base de construção da economia, as plataformas com forma de organização, o surgimento do precariado em que o trabalhador é chamado quando necessário, e a principal forma de apropriação do excedente social torna-se o rentismo, cujos formatos vimos no decorrer do texto. As grandes fortunas e o poder econômico e político não dependem mais de aristocratas, ou de capitães da indústria como Ford, e sim dos donos das plataformas, os GAFAM, BAT, SIFIs, gestores de sinais magnéticos no nível planetário. Aqui também, no quadro do neoliberalismo, que justifica com suas narrativas a desigualdade e a destruição ambiental, e nos mantém colados nas telinhas, temos, no caso de não aceitação das narrativas, o porrete<sup>34</sup>.

O que temos em comum é que sempre temos elites prontas para viver do trabalho dos outros, usando para isso diversos mecanismos econômicos da apropriação do excedente que a população produz, mas também narrativas para justificar a apropriação, e o porrete para quem não acredita nas narrativas. Mecanismo, narrativa e porrete. É tempo de nos civilizarmos. Inclusive porque o conhecimento, sendo imaterial, com potencial de multiplicação sem custos adicionais, pode ser a base de uma sociedade colaborativa planetária.

É importante notar que enquanto o controle das novas tecnologias e as formas de organização do rentismo já estão na era digital, a política e a

---

<sup>34</sup> GAFAM: Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft; BAT: Baidu, Alibaba, Tencent; SIFIs: Systemically Important Financial Institutions.

regulação, o que chamamos de democracia, ainda andam perdidas em leis da era analógica, dos tempos da produção material. Nos níveis político e institucional, estamos assistindo a tentativas de correr atrás das profundas transformações tecnológicas provocadas pela revolução digital: as nossas leis e regulamentos são para a economia material do século passado. As finanças e outras plataformas funcionam em escala global, enquanto a regulação é basicamente gerida em escala nacional, levando a vazios institucionais catastróficos, paraísos fiscais, entre outros, mas também à impotência das instituições internacionais que datam de Bretton Woods, de outra época.

Eu sugeriria que seria muito mais produtivo identificar os principais desafios – ambiente, desigualdade, pobreza, as principais causas do sofrimento e do desespero humanos – e trabalhar nas mudanças institucionais indispensáveis. Isto significa que temos de reconciliar as instituições com a modernidade, com as novas engrenagens e estrutura de poder da revolução digital. Não se trata de uma questão de ambição excessiva, mas de uma compreensão clara de quão dramáticos são os nossos desafios, em escala global. A mudança institucional tornou-se vital, no sentido original da palavra. Compreender que enfrentamos um novo conjunto de desafios, tendo a revolução digital como base de um novo sistema, ajudar-nos-á a construir soluções sem carregar o fardo de tantas simplificações e polarizações ideológicas em relação ao que conhecíamos como capitalismo.

\* \* \*

Não se trata aqui de um jogo de esgrima teórico, mas de pensar que tantos qualificativos acrescentados ao conceito de capitalismo legitima sim pensar em um novo sistema, e que não se trata de corrigir defeitos do capitalismo e sim de enfrentar um sistema muito mais explorador e destrutivo. Muito mais do que corrigir defeitos acumulados nas últimas décadas, no quadro do que chamamos de neoliberalismo, trata-se de enfrentar o futuro que está emergindo. Quando Wolfgang Streeck escreve que não é o fim do capitalismo, mas sim o fim do capitalismo democrático, tem toda razão, mas nos coloca um desafio central: sem democracia, trata-se do mesmo sistema? Aliás, basta olhar para onde está indo a democracia no mundo. Mas o essencial no presente texto é juntar as peças, e ajudar a pensar novos rumos.

Thomas Piketty nos trouxe com muita força, já no seu *Capitalismo no Século XXI*, uma deformação estrutural: o crescimento das economias no mundo, ou seja, o crescimento efetivo da produção, é da ordem de 2,5% no longo prazo. No entanto, se olharmos a remuneração das aplicações financeiras, rendem entre 7 e 9% ao ano. Se alguém retira muito mais de um pote do que é recolocado, o efeito é extrativo. É a base da financeirização, que levou inclusive a que empresários brasileiros que antigamente abririam uma empresa hoje compram títulos da dívida pública e se qualificam de investidores. A Faria Lima e São Bernardo do Campo pertencem a universos diferentes, ainda que a Faria Lima drene os recursos dos produtores industriais através de juros e dividendos. Antes, a grande indústria utilizaria os bancos para se financiar, hoje está a serviço dos *shareholders* e dos banqueiros. Isso constitui uma mudança estrutural porque desloca o conceito básico de acumulação do capital.

Voltando aos qualificativos que enumeramos no início, Mariana Mazzucato qualifica corretamente este capitalismo de extrativo, extrai mais do que “investe”, e trava o próprio crescimento. Quando a China constituiu um sólido sistema de controle das finanças, financiando produtores a juros baixos, obteve resultados impressionantes. A China tirou 600 milhões de pessoas da pobreza e apresenta resultados impressionantes, juntando a fertilização financeira com as novas tecnologias. Mas Mazzucato vai do diagnóstico de o sistema atual ser extrativo, aos remédios: a batalha por reconstruir a capacidade do Estado (O Estado Empreendedor) e a necessidade de trabalhar pela convergência do Estado, do setor privado, dos centros de desenvolvimento tecnológico e da sociedade civil em torno aos principais desafios críticos da sociedade (*Mission Economics*, economia organizada por missões).

Joseph Stiglitz escreve que temos de “reescrever as regras da economia americana”, e toca no essencial: “A economia americana já não funciona para a maioria da população dos Estados Unidos.” Em 40 anos, entre 1973 e 2013, a produtividade da economia aumentou 161%, mas a base salarial apenas 19%. Entre 2000 e 2013, a renda média da família, na realidade, decresceu 7%. Ou seja, é um sistema que só funciona para um restrito grupo no topo, gerando uma nova era de desigualdade. Uma segunda constatação básica: O capitalismo, em particular na sua forma financeira, não consegue se regular, e a corrida para angariar e capturar mais parece descontrolada, gerando “fraude, incompetência

e negligência além da imaginação mesmo dos críticos do setor.”(162) Isso tem pouco a ver com liberdade econômica, concorrência de mercado, democracia de oportunidades. O objetivo é “prosperidade compartilhada”. O sistema permite?

O próprio Stiglitz, junto com Amartya Sen e Jean-Paul Fitoussi, elaborou um relatório impressionante sobre a forma como medimos o progresso econômico, o PIB. Os desastres ambientais, ao gerar gastos, e os ganhos financeiros, contabilizados como produto, aumentam o PIB. Kate Raworth nos traz uma reformulação radical, no seu *Economia Donut*, buscando uma “economia regenerativa e distributiva”, ou seja, orientada pelas necessidades básicas que precisam ser asseguradas, e os excessos que precisam ser corrigidos. Eu participei dessas discussões, junto com Hazel Henderson. As propostas são muito realistas, mas não cabem no neoliberalismo “corrigido” nos seus defeitos. As insuficiências que constatamos na execução dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030, mostram a que ponto os desafios são sistêmicos. O rentismo que nos rege, e amplia sua força com as novas tecnologias, tem pouco a ver com o capitalismo que nos permitiu ter o New Deal e o Welfare State.

Propostas não faltam, em particular na lista de autores que mencionamos no início do presente capítulo. Mas o que aqui sugerimos, é que não basta elencarmos facetas de deformação do capitalismo, e acrescentar qualificativos e possíveis correções. Precisamos tomar consciência de que tantas mudanças geraram um outro sistema, com outra lógica, e que precisa de novas formas de combate, em particular, por exemplo, da construção de sistemas livres de informação e comunicação, de controle dos recursos financeiros e outros elementos desta era imaterial. O que enfrentamos é mais destrutivo do que nunca foi o capitalismo tradicional, incomparavelmente mais poderoso em termos de controle político, econômico e cultural. Muito da fragilidade das forças progressistas está ligada ao fato de buscarmos corrigir deformações do passado, em vez de construir uma agenda de enfrentamento de um novo sistema, e um aproveitamento democrático das novas tecnologias. As mesmas tecnologias que permitiram o surgimento do rentismo podem ter o seu sentido invertido. O capitalismo e a direita ainda navegam nos sucessos “capitalistas” do passado, e convencem muita gente. Mas não é legítimo.

## Referências

- ALPEROVITZ, Gar; DAILY, Lew. *Apropriação Indébita*. Como os ricos estão tomando a nossa herança comum. São Paulo: Senac, 2010.
- ANG, Carmen. “How Do Big Tech Giants Make Their Billions?” *Visual Capitalist*, 25 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.visualcapitalist.com/how-big-tech-makes-their-billions-2022/>.
- BAKER, Raymond W. *Invisible Trillions: How financial secrecy is imperiling capitalism and democracy – and the way to renew our broken system*. Oakland: BK, 2023.
- BIG THINK. “‘The West’ is, in fact, the world’s biggest gated community. A review of the global ‘wall’ that divides rich from poor.”, October 12, 2019. Disponível em: [https://bigthink.com/strange-maps/walled-world/?utm\\_medium=Social&utm\\_source=Facebook&fbclid=IwAR3WF9\\_e\\_YVIDAstRyyaTwHgBs\\_SqwwXV3y11DbT-nwDtwAgzIPq65cy9vM#EchoBox=1648785756-1](https://bigthink.com/strange-maps/walled-world/?utm_medium=Social&utm_source=Facebook&fbclid=IwAR3WF9_e_YVIDAstRyyaTwHgBs_SqwwXV3y11DbT-nwDtwAgzIPq65cy9vM#EchoBox=1648785756-1).
- BLANDY, Beatriz; DOWBOR, Ladislau. *A financeirização da educação brasileira e seus impactos*. Disponível em: <https://dowbor.org/2023/04/a-financeirizacao-da-educacao-brasileira-e-seus-impactos.html>.
- CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, 2002.
- CHRISTOPHERS, Brett. *Rentier Capitalism*. London: Vero, 2020. p. xxxi
- CRÉDIT SUISSE. *Global Wealth Databook 2022*. Disponível em: <https://br.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=E211BR0G0&p=global+wealth+databook+2022>.
- DOWBOR, L. *A era do capital improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.
- EPSTEIN, Gerald. *Busting the Bankers’ Club: finance for the rest of us*. Oakland: University of California Press, 2024.
- FRASER, Nancy. *Cannibal Capitalism*. London: Verso, 2023.
- GORZ, André. *O Imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Ed. Anna Blume, 2005.
- HUDSON, Michael. *The Destiny of Civilization*. Islet, 2022.
- KELLY, Marjorie. *Wealth Supremacy*, Berrett-Koehler, 2023. <https://dowbor.org/2023/10/wealth-supremacy-how-the-extractive-economy-and-the-biased-rules-of-capitalism-drive-todays-crises.html>.
- LESSIG, Lawrence. *The Future of Ideas: the fate of the commons in a connected world*. New York, Random House, 2001. Disponível em: <https://ia800504.us.archive.org/35/items/TheFutureOfIdeas/TheFutureOfIdeas.pdf>.
- MAGALHÃES, Eduardo Rodrigues, “Quem está no comando: poder econômico entre grupos hegemônicos no Brasil”. *Pesquisa e Debate*, PUC-SP, 2023.
- MONBIOT, George. *Outras Palavras*, 30 de abril de 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/oneoliberalismo-e-a-hegemonia-dos-valentes/>.
- OMS, Juliana (Org.). *O consumidor na era da pontuação de crédito*. Belo Horizonte: IDEC, 2022.
- OXFAM Internacional. *Survival of the richest*. 2023. Disponível em: <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-en.pdf>.
- POLYCHRONIOU, C. J. “Is the US Dollar on the Verge of Being Dethroned as the World’s Currency? Gerald Epstein looks at how the loss of the dollar’s reserve currency status could



impact the U.S. and world economy.” *Truthout.org*, 17 de julho de 2023. Disponível em: [https://truthout.org/articles/is-the-us-dollar-on-the-verge-of-being-dethroned-as-the-worlds-currency/?utm\\_source=Truthout&utm\\_campaign=eaacc233d2-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_3\\_20\\_2023\\_13\\_41\\_COPY\\_05&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_bbb541adb-eaacc233d2-650285113&mc\\_cid=eaacc233d2&mc\\_eid=b8bdd0e8eb](https://truthout.org/articles/is-the-us-dollar-on-the-verge-of-being-dethroned-as-the-worlds-currency/?utm_source=Truthout&utm_campaign=eaacc233d2-EMAIL_CAMPAIGN_3_20_2023_13_41_COPY_05&utm_medium=email&utm_term=0_bbb541adb-eaacc233d2-650285113&mc_cid=eaacc233d2&mc_eid=b8bdd0e8eb).

SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. *The Triumph of Injustice*. New York: Norton, 2019.

SHEPETYUK, Ivanna. “What is the average marketing budget by industry”. *Merehead*, March 14, 2023, <https://merehead.com/blog/average-marketing-budget-different-business-areas/>.

SWEEZY, Paul; MAGDOFF, Harry. *Stagnation and the Financial Explosion*. Monthly Review Press, New York, 1987, p. 101.

TNI – Transnational Institute. *Big Tech: the rise of GAFAMT*. Disponível em: <https://www.tni.org/en/big-tech-the-rise-of-gafaamt>. Acesso em: 9 abr. 2023.

UNRISD. *Crises of Inequality. Shifting Power for a New Eco-Social Contract*, 2022. Disponível em: <https://cdn.unrisd.org/assets/library/reports/2022/full-report-crises-of-inequality-2022.pdf>.

# Agendas sobre gênero e a questão da democracia: como responder ao campo autoritário, conservador e neoliberal?

*Flávia Biroli*

## Introdução

Pesquisando as disputas em torno de agendas de igualdade de gênero e diversidade sexual no Brasil há cerca de 15 anos, acompanhei as transformações nos padrões de conflito e a crescente visibilidade que assumiram no cotidiano da política e da sociedade, em protestos, nas redes sociais, nos partidos, nas campanhas eleitorais e nas arenas estatais. Nesse percurso, alguns momentos tornaram evidentes novas inflexões. Em 2011, as pressões de parlamentares conservadores que faziam parte da base aliada do governo levaram ao veto da presidenta Dilma Rousseff ao programa “Escola Sem Homofobia”. Pouco depois, em 2012, o deputado pastor Marcos Feliciano assumiria a presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, deixando claro que o ativismo conservador evangélico tinha projetos e estratégias para disputar o Estado. Esse foi também o período em que a noção de ideologia de gênero começou a aparecer nos debates no Legislativo Federal (LACERDA, 2019; TEIXEIRA E BIROLI, 2022). A condução de agendas de direitos por Eduardo Cunha entre 2015 e 2016 e as manifestações pela “família” na votação do *impeachment* também mostravam que o golpe envolvia um movimento em direção à reafirmação de uma certa ordem social. Não havia, e segue não havendo, contradições entre a defesa de uma ordem moral “familiar” e a normalização de injustiças e violências.

As alianças que desafiam projetos de democracia distributivos e comprometidos com agendas de direitos humanos apresentam alternativas que redefinam o escopo de atuação do Estado, avançando em processos de desregulamentação, enquanto intensificam lógicas repressivas. Desregulamentação e criminalização convergem na normalização de uma ordem hierárquica que envolve classe, gênero, raça e etnia. Essas clivagens funcionam conjuntamente, recortando o exercício da cidadania e o acesso a bens materiais e simbólicos. A normalização dessas hierarquias depende da estigmatização de projetos democratizantes e, principalmente, dos instrumentos públicos aos quais podem recorrer para a construção de justiça social. Por isso a crítica às violências de gênero, ao racismo e às desigualdades de classe vai sendo taxada de “ideologia” ou “marxismo cultural”. Quando as soluções públicas são impossibilitadas (pela baixa capacidade estatal e por um sistema tributário concentrador de renda, por exemplo) ou caricaturadas (pelo antifeminismo ou pelo supremacismo branco, por exemplo), resta aos indivíduos e às suas famílias, em um adendo Thatcheriano endossado pela extrema direita, cuidar de si e dos seus e buscar conforto prático e simbólico em redes e espaços excludentes.

Apesar de essas dinâmicas estarem no coração dos desafios políticos do presente, a percepção da relevância dos conflitos em torno do gênero e da família seguiu por algum tempo restrita aos círculos acadêmicos e ativistas comprometidos com as agendas feministas e LGBTQ+. Isso começaria a mudar, parece-me, com a campanha da extrema direita em 2018 e com a afirmação do bolsonarismo como força política e social. Existe, no entanto, diferença significativa entre reconhecer que as estratégias de mobilização da extrema direita hoje incorporam as disputas de gênero e compreender essas disputas como parte do tecido de construção e desconstrução da democracia.

Neste capítulo, argumento que as lutas feministas e o conhecimento que tem sido produzido em torno delas oferecem uma ótica promissora para a análise (1) das disputas em torno da democracia, pensada como um processo conflitivo; e (2) dos efeitos das convergências entre neoliberalismo e conservadorismos sobre o Estado e a sociedade.

A seção I apresenta uma breve discussão sobre o gênero como parte dos processos de expansão e retração das democracias, mobilizando abordagens teóricas e considerando o contexto internacional de mobilizações feministas

e contrárias à igualdade de gênero. Na sequência, a segunda seção reconstitui, também brevemente, o processo em que a democracia brasileira se expandiu e qualificou numa perspectiva participativa e de gênero. A seção três espelha a primeira, agora jogando luz sobre os atores e o avanço das políticas contrárias a agendas igualitárias de gênero, diversidade sexual e de direitos humanos mais amplamente. Por fim, a quarta e última seção apresenta reflexões sobre a convergência entre neoconservadorismo, neoliberalismo e os apelos da extrema direita, concentrando-se na linguagem da defesa da família e suas implicações.

## Gênero e disputa pela democracia: debate teórico e contexto internacional

Mesmo onde os direitos políticos foram igualados e leis abertamente discriminatórias foram rejeitadas, os regimes democráticos coexistiram com assimetrias de gênero. Na prática, as mulheres têm sido participantes menores nas democracias liberais. Isso se realiza na sub-representação histórica nas esferas em que as decisões são tomadas e nos limites à cidadania impostos pela criminalização do aborto e pelo controle sobre sua capacidade reprodutiva, para citar dois pilares fundamentais de sua marginalização política. As fronteiras para o acesso à cidadania são maiores e distintas para as mulheres pobres, negras e indígenas, assim como para os indivíduos cujos corpos foram estigmatizados como desviantes em relação às normas patriarcais heterossexuais.

Não se trata simplesmente de *reconhecer* ou não a condição de cidadã das mulheres. É na relação constitutiva entre a política e a organização das relações sociais que os problemas se apresentam de maneira mais evidente. Por isso as teorias feministas propõem que se analise os circuitos em que as relações na esfera pública e na esfera privada se definem. Muitas formações estatais, sob ideologias distintas, adotaram políticas que se baseiam na “dependência muitas vezes não reconhecida da subordinação das mulheres” (FRIEDMAN & TABBUSH, 2019). As dinâmicas de privilégio e dominação que conformam as democracias liberais estão relacionadas à divisão sexual e racial do trabalho. O trabalho de cuidado não remunerado ou mal remunerado, realizado pelas mulheres, em particular pelas mulheres negras no caso brasileiro, é fundamental

para a reprodução social. Porém, as pessoas que realizam este trabalho estão, em média, mais afastadas das decisões políticas (BIROLI, 2018 e 2020).

Abordar a democracia da perspectiva daquelas que estiveram, historicamente, em posições desfavorecidas, disputando a democracia a partir de suas margens, pode nos dar um ponto de vista mais matizado para avaliar os desafios atuais. A democratização política e social foi muitas vezes alimentada pelas críticas e pelas pressões coletivas de grupos mantidos como participantes menores, no sentido que mencionei acima. Os movimentos feministas, LGBTQ+, antirracistas, indígenas, assim como aqueles organizados em torno de questões de classe e distributivas, como os sindicais e de luta pela terra, têm pressionado para que os debates públicos incluam visões críticas que revelam os interesses que prevaleceram na construção do Estado, na elaboração de leis e nas decisões distributivas. Por outro lado, opondo-se às pressões no sentido da democratização, alguns atores estiveram historicamente na posição de guardiões dos portões de democracias excludentes, e muitas vezes operaram de forma a normalizar as desigualdades estruturais e políticas. No debate feminista voltado para a conformação histórica das instituições liberais (PATEMAN, 1988), destacam-se o poder e a sobrerrepresentação dos homens brancos e proprietários. Para a discussão feita aqui, é importante também considerar o modo como o conservadorismo religioso tem ativado certos funcionamentos, no sentido de que oferece justificativas para hierarquias e violências de gênero, linguagens e mesmo identidades políticas. Isso não é novo. Mas os avanços das lutas feministas e LGBTQ+ incidiram nessa dinâmica. A politização das relações de gênero por esses movimentos fez com que não fosse mais suficiente exercer uma espécie de controle silencioso sobre os corpos, pressupondo que as normatividades patriarcais e heterossexuais prevaleceriam. É a isso que Juan Vaggione (2005) se refere quando propõe a noção de “politização reativa”.

Em poucas palavras, podemos dizer que as agendas de gênero passaram a circular política e socialmente de formas mais variadas e mais visíveis. A dinâmica política internacional importa, sem dúvida. Estamos falando de um contexto informado pela expansão do sistema internacional de direitos humanos, que, desde os anos 1970, incorporou gradativamente direitos reprodutivos e sexuais, além de outros referenciais normativos que colocam em xeque hierarquias naturalizadas. Trata-se, ainda, de um contexto marcado pela ressignifi-

cação dos critérios que informam as análises da qualidade da democracia, que passariam a incluir mais frequentemente a igualdade e a paridade de gênero. A interação dos movimentos feministas latino-americanos com organizações transnacionais, como a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos, teve um papel na saliência das relações de gênero e nas novas metas que passaram a referenciar as políticas no nível regional e nacional. Falo, por exemplo, de compromissos assumidos pelos estados membros com o objetivo de erradicar violências de gênero, garantir direitos reprodutivos e sexuais e promover a paridade. As reações contrárias às agendas de igualdade de gênero tomaram forma imbricadas a essa dinâmica internacional de expansão dos feminismos, com o objetivo de restringi-la (CORRÊA, 2020). Por isso uma de suas facetas no momento atual é limitar a implementação de compromissos assumidos nesses espaços (KRISZÁN & ROGGBAND, 2018).

O conceito de “gênero” se tornou um alvo específico, numa estratégia iniciada nos anos 1990, nos circuitos católicos. Nos estudos feministas, ele circula de maneira mais influente a partir da obra de Judith Butler e, particularmente, a partir da publicação de seu livro *Problemas de Gênero*, em 1990. Mas já em 1986, em texto que se tornaria clássico, Joan Scott explicava que as feministas passaram a recorrer ao conceito de gênero para tratar da organização social das relações entre os sexos. Assim, a partir de diferentes abordagens e campos disciplinares, esse conceito está atrelado à crítica a uma suposta natureza que informaria hierarquias, padrões de subordinação e a dualidade entre o masculino e o feminino. Vale observar que a dualidade entre o feminino e o masculino correspondeu, na modernidade, à construção da dualidade entre o privado e o público. Ela está na base da afirmação prática e simbólica de perentoramentos e da categorização de um conjunto amplo de relações de poder como “apolítico”.

Bem, quando o ativismo “contra o gênero” rejeita esse conceito como ideológico, busca, por meio de uma estratégia de forte apelo popular, estigmatizar a crítica feminista que pressionou pela redefinição das fronteiras da cidadania e da democracia. Essa crítica foi fundamental, por exemplo, para posicionar questões reprodutivas e de sexualidade como políticas – e não simplesmente morais, ou morais-religiosas. Assim, quando se ouve “contra o gênero, pela família natural”, em protestos convocados por conservadores religiosos ao redor do

mundo, faz sentido adicionar um terceiro elemento, nem sempre explicitado: pelas hierarquias que justificaram separações, exclusões e violências.

As redes transnacionais e os enquadramentos comuns das campanhas contra a chamada “ideologia de gênero” têm sido objeto de várias pesquisas (KUHAR & PATERNOTTE, 2017; CORREDOR, 2019). Com linguagens comuns que denunciam ameaças à família e às crianças, exploram e moralizam inseguranças (BIROLI, 2020) e conectam o gênero ao neocolonialismo e à imigração (GRAFF & KOROLCZUK, 2018), assim como ao comunismo (BIROLI, MACHADO & VAGGIONE, 2020; FAUNDES, 2023). Reforçam a dualidade entre o “natural”/“moral”/“nacional” e o “ideológico”/“imoral”/“estrangeiro”, estabelecendo, assim, diálogos constitutivos com novos movimentos e lideranças de extrema direita e da direita populista, que têm ativado visões repressivas de gênero em conjunto com a defesa de formas não solidárias e agressivas do capitalismo (FINCHENSTEIN, 2018).

Aqui, volto-me para as especificidades do caso brasileiro. E o faço sem perder de vista o caráter transnacional desse fenômeno, mas entendendo que a análise de disputas locais pode colaborar para compreender desafios políticos nesses espaços e jogar luz sobre o lugar que o gênero tem tido em processos de polarização e erosão da democracia em outras partes do mundo.

## O caso brasileiro, gênero e expansão (tensionada e incompleta) da democracia

Quais características do caso brasileiro importam para compreender o que se passou, e o que ainda se passa, quando o gênero se torna uma das linguagens da disputa política?

No Brasil, a luta para pautar a agenda de direitos das mulheres fez parte da transição para a democracia, nos anos 1980. Foi, também, uma das faces do primeiro ciclo de governos petistas no nível federal (2003-2016), quando os movimentos conquistaram uma secretaria com status de ministério, a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), e as agendas de igualdade de gênero avançaram transversalmente, incorporadas em alguma medida às políticas públicas e à estrutura de outras pastas, a exemplo da Educação, da Saúde, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério do Desenvolvimento

Social. As mulheres que advogavam por agendas de igualdade de gênero ampliaram sua presença nas arenas participativas, com destaque para as quatro Conferências de Políticas Públicas para Mulheres (2004, 2007, 2011 e 2016), e se tornaram mais visíveis nas ruas, em manifestações e marchas.

No primeiro ciclo petista, os padrões históricos de exercício do poder e construção estatal foram tensionados pela ampliação das arenas participativas e por perspectivas de justiça social que combinaram agendas distributivas e de direitos humanos. Análises comparadas dos avanços das políticas de gênero na América Latina durante a chamada “onda rosa” ou “virada à esquerda” apontam que o tipo de partido no governo é importante para compreender sua variação. Partidos de esquerda institucionalizados tiveram melhores resultados na promoção de políticas e leis, uma vez que “fornecem mais canais para a influência ativista” (BLOFIELD & EWIG, 2017) e adotam mecanismos participativos (ROGGEBAND, 2021). O PT é um exemplo de partido institucionalizado, com influência nacional, com bases históricas nos movimentos sociais.

Isso permitiu que feministas de diferentes gerações disputassem o Estado “de dentro”, como parte da aliança governista – mas em posição assimétrica, se comparamos sua influência à de outros grupos, como proprietários de terra e mesmo conservadores religiosos articulados para ampliar benefícios tributários e limitar pautas de direitos com as quais não concordavam.

Ainda assim, o Brasil foi definido como um caso “quase transformador” no estudo comparado de Ana Laura Gustá, Nancy Madera e Mariana Caminotti (2017, p. 466) – o mais próximo que chegam, em termos de sua tipologia, à transformação. Segundo elas, isso foi resultado de uma combinação de fatores: a capacidade do Estado (forte burocracia, processos bem estabelecidos de planejamento e orçamento por meio do Plano Plurianual), as relações históricas dos movimentos feministas com o Partido dos Trabalhadores (PT), os canais institucionais para a participação feminista e redes intersetoriais para a elaboração de políticas.

Proponho compreender esse processo como uma disputa pela democracia, em que os movimentos feministas e LGBTQ+ pressionaram os limites do regime e do próprio Estado para que se tornasse mais plural e adotasse políticas que expandiriam a cidadania em perspectiva de gênero. Isso se deu em diferentes frentes, algumas delas mais próximas a agendas distributivas (acesso a tra-



balho, renda, saúde e políticas de cuidado), outras codificadas como agendas de direitos fundamentais individuais referentes à integridade física e psíquica (direito a uma vida sem violência, direitos reprodutivos e sexuais).

Essa disputa não se limitou ao Estado, as ruas também foram importantes. Em outro estudo, recorro a Hallin (1986) para tratar de uma dinâmica de reorganização das fronteiras entre o “consenso”, a “controvérsia legítima” e o “desvio” (BIROLI, 2024), que envolveu a atuação feminista em espaços institucionais e não institucionais. Sonia Alvarez (2014) também tratou desses efeitos ao propor o conceito de *sidestreaming*. Ela marca a diferença em relação ao foco mais estrito na institucionalização das agendas de gênero, o *mainstreaming*, termo recorrente nos documentos de organizações internacionais e na literatura acadêmica de língua inglesa, chamando a atenção para uma dinâmica mais fluida, mas também mais capilar. Novas organizações, variadas na conformação e nas estratégias de ação, somaram-se às que se estabeleceram nos anos 1980 e 1990. Com isso, multiplicaram-se as agendas e estratégias de mobilização.

Entre os grupos que foram às ruas, nos protestos que marcaram o período, o grau de proximidade em relação ao Estado e ao governo variou bastante. Em alguns casos, como o da Marcha das Margaridas, combinam pertencimentos a organizações mais tradicionais da sociedade civil, como Sindicatos e o próprio PT, a movimentos territorializados e a uma dinâmica bem-sucedida de feminismo estatal, que se conecta com a criação da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MOURÃO, 2023). Na outra ponta, com um grau reduzido de institucionalização e de proximidade com os partidos, podemos pensar nos protestos contra o PL5069/2015, que visava restringir o acesso das mulheres ao aborto legal em caso de gestação resultante de estupro. A resistência se iniciou de maneira difusa e produziu manifestações nacionais pelo direito ao aborto no país. Estas se desdobraram no ForaCunha!, que pode ser visto como uma das linhas de acúmulo e aprendizado que levariam, mais tarde, em 2018, ao #EleNão. Nesses casos, as conexões em rede possibilitaram uma movimentação fluida, mas eficaz. Envolveram movimentos mais estabelecidos, mas foram desencadeadas pelas ações de novas gerações de mulheres.

Tenho argumentado, ainda, que, para se compreender os conflitos, é preciso levar em consideração que as mudanças políticas convivem com mudan-

ças sociais significativas. O ponto aqui não é estabelecer causalidades, mas compreender que as disputas se definem em um contexto de transformações nas relações de gênero que fazem parte das experiências de diferentes grupos de mulheres, sem que isso dependa de uma relação direta ou mesmo difusa com o ativismo. De maneira muito resumida, refiro-me ao que Blofield et al. (2021, p. 281) definiram como uma “revolução silenciosa” nas relações familiares, conjugais e parentais. Elas envolvem justamente aquilo que está no cerne das disputas entre as narrativas feministas e LGBTQ+, de um lado, e as narrativas religiosas conservadoras sobre gênero: o casamento e a reprodução. A família composta por um pai, uma mãe e seus filhos representa uma fatia cada vez menor dos arranjos encontrados na sociedade, não apenas no Brasil, mas em toda a região e em outras partes do mundo. Do mesmo modo, as taxas de natalidade se reduziram de maneira muito significativa desde os anos 1960, quando eram em média de 6 filhos por mulher na América Latina. A popularização do acesso às pílulas anticoncepcionais é parte de um processo de mudanças sociais mais amplas que levaria à taxa média atual de 2 filhos por mulher na região. O Brasil faz parte do grupo majoritário de países abaixo da taxa de reposição (2,1). Ao mesmo tempo, o percentual de mulheres que exercem trabalho remunerado aumentou (ainda que siga significativamente mais baixo que o dos homens) e o número de divórcios se elevou em todos os grupos econômicos. Essas mudanças são, no entanto, experienciadas de maneiras muito distintas se levamos em conta mulheres de diferentes níveis educacionais e de renda. As famílias de maior renda têm maior representação de um arranjo composto de dois adultos com renda de trabalho e seus filhos, enquanto as mais pobres têm representação mais larga de dois arranjos alternativos a esse: o formado por dois adultos com filhos, mas apenas uma renda; o formado por uma mulher, mãe solo, com seus filhos. Essas divergências se repetem no caso da taxa de natalidade (baixa entre as mulheres com ensino superior, média entre aquelas com menor nível educacional) e idade em que as mulheres têm filhos (em torno dos 30 anos no caso das mulheres com ensino superior, numa média semelhante à europeia, enquanto a América Latina segue sendo a região do mundo com a maior taxa de gravidez adolescente).

É, assim, no contexto de transformações políticas e sociais que as relações às agendas de gênero se estabeleceram.

## O caso brasileiro, gênero e restrição (contestada) da democracia

Proponho compreender as reações às agendas de igualdade de gênero e diversidade sexual como ações para limitar mudanças que correspondem à expansão da cidadania e da autonomia das mulheres e pessoas LGBTQ+. Entendo que operam, também, como rejeição seletiva ou ampla de novos padrões sociais nas relações de gênero e familiares. Tenho adotado a abordagem de Jane Mansbridge e Shauna L. Shames (2008), que definem o “backlash” como reação a algo feito por outros, que produziu resultados percebidos como perdas. Elas se referem à perda de poder como capacidade. Concordo com o seu foco, que nos leva a pensar no acesso a recursos e na influência sobre leis e políticas públicas. Contudo, acrescento o argumento de que o retrocesso também é desencadeado por perdas na capacidade de controlar condutas. Atores conservadores atuam para restabelecer o antigo poder, o que envolve a proposta ativa de alternativas, a reformulação de questões e a pressão por mudanças na lei e na política para (re)incorporar a moralidade convencional (BIROLI, 2024).

Vale observar que o termo reação, tal como utilizado aqui, não implica novidade absoluta; isto é, reconheço que houve ações para limitar políticas para a igualdade de gênero e para a diversidade sexual antes que os padrões mais recentes de conflito se estabelecessem e as mudanças sociais se intensificassem de maneira mais evidente. A diferença é que, nas décadas recentes, estabeleceu-se uma reação direcionada a novos atores (ou atrizes), que ganharam capacidade de influenciar agendas e políticas internacional e nacionalmente. Ela opera para limitar os sentidos da cidadania, na medida em que recusa direitos reprodutivos e sexuais e (re)instaura controles repressivos, e funciona como recusa a novos padrões nas relações sociais de gênero. O termo reação não corresponde, aqui, tão somente à intenção de barrar a expansão recente. O ativismo contra a igualdade de gênero tem como objetivo implementar projetos alternativos, que reafirmam ordenamentos sociais hierárquicos. Neles, a moral cristã se entrelaça a formas autoritárias de capitalismo neoliberal.

No Brasil, os conflitos em torno do gênero e da família se acirraram na medida em que uma política “quase transformativa” (GUSTÁ et al., 2017), associada à expansão dos feminismos e de outras lutas igualitárias e por di-

reitos humanos, ganhou peso vis-à-vis à capacidade de atores conservadores influenciarem políticas e controlarem condutas. Isso se deu em um processo em que atores conservadores religiosos também ampliaram suas possibilidades de participar e disputar os enquadramentos para as políticas públicas. As disputas tomaram a forma de uma espiral: não se trata de avanços ou de retrocessos lineares, mas de processos em que atores antagônicos se reposicionam estrategicamente, interagindo em disputas pelo Estado e pela sociedade. Em outro estudo, essas interações foram definidas como dinâmicas de movimento e contramovimento (BIROLI, TATAGIBA & QUINTELA, 2024).

A expansão em perspectiva feminista e de direitos humanos, discutida na última seção, foi concomitante ao crescimento da representação política evangélica conservadora. Também se deu ao mesmo tempo que as alianças entre estes e conservadores católicos se ampliaram nos legislativos, com maior expressão inicialmente no Congresso Nacional. A formação das diferentes frentes “pela vida e pela família”, desde 2007; o bloqueio ao Escola Sem Homofobia, em 2011; e a exclusão da igualdade de gênero como meta do Plano Nacional de Educação (2011-2020), em 2014, ilustram a dinâmica reativa de que estou falando, e seus efeitos durante o primeiro ciclo de governos petistas.

Assim, para o período petista, faz sentido a preocupação de Friedman e Tabbush (2018, p. 3) quanto ao impacto de “alianças subanalisadas entre forças políticas progressistas e religiosas conservadoras”. Entretanto, foi o avanço da direita e da extrema direita sobre o Estado e na sociedade que abriu oportunidades ímpares para os atores contrários a agendas igualitárias e de diversidade. Eles passariam a estar no comando de pastas e agendas de gênero.

A partir do golpe de 2016, o Estado se tornaria menos plural. A ambivalência e as negociações e disputas constantes no espaço estatal, que marcaram o período anterior, ficaram para trás com a *exclusão de atrizes e perspectivas feministas*, antirracistas e alinhadas a agendas de direitos humanos (2016-2018). Pouco depois, a eleição da extrema direita possibilitou a *instauração de um projeto antifeminista* (2019-2022), que recorreu às disputas em torno do gênero para manter acesa a campanha contra o PT e para justificar projetos alternativos, de caráter familista (BIROLI & QUINTELA, 2020). Ampliou-se o espaço para que religiosos conservadores (evangélicos e católicos), com trajetórias de ativismo contra o direito ao aborto, influenciassem políticas públi-

cas. Na coalizão governista, que contava também com “olavistas”, ruralistas, militares, setores empresariais com interesses na área de saúde, educação e extrativismo, não havia grupos dispostos a defender direitos em perspectiva de gênero, racial ou de direitos humanos. Em um estudo detalhado das políticas de gênero no governo Bolsonaro, afirmamos que essa coalizão é heterogênea, mas convergente no antifeminismo e no bloqueio e reversão de agendas de direitos humanos (BIROLI, TATAGIBA & QUINTELA, 2024).

O ativismo religioso conservador é fundamental para se compreender como isso se tornou possível. Em seu estudo sobre Brasil, Chile e Peru, Smith e Boas (2020) constatam que a religião emerge como uma clivagem política onde gênero e sexualidade são agendas abertamente disputadas. Sua discussão levanta a preocupação de que a reação e a polarização possam ser maiores quando a mudança política ocorre “antes de haver apoio generalizado”, especialmente quando as mudanças vêm do Judiciário. Para eles, isso poderia desencadear “clivagens que antes estavam latentes” (p. 26-27). No entanto, os debates públicos sobre questões conflituosas podem também expandir a aceitação de agendas antes rejeitadas, como nos casos do direito ao aborto na Argentina (KESSLER & VOMMARO, 2021) e da crescente tolerância ao casamento entre pessoas do mesmo sexo em toda a América Latina (MAIA, CHIU & DESPOSATO, 2023). Por isso, parece-me importante encontrar explicações mais precisas para o caso brasileiro em que, como dito, os conflitos em torno de gênero e família se estabeleceram em espiral, com atores, agendas e enquadramentos antagônicos cada vez mais visíveis, contribuindo para a polarização.

Em seus estudos sobre os avanços desiguais em direitos sexuais na América Latina, Javier Corrales (2017, 2021) conclui que religião e normas culturais adversas não são, em si, obstáculos às mudanças. Movimentos sociais e instituições podem ter sucesso em sua pressão por direitos, sobretudo quando conseguem estabelecer alianças mais amplas. Ainda assim, a religião segue sendo o principal obstáculo, em especial nas duas situações em que, de acordo com sua pesquisa, o “poder de veto” sobre os direitos LGBTQ+ é mais sentido. Primeiro, “onde protestantes e evangélicos são dominantes, crescem ou têm forte presença no Congresso”. Este é o caso da maioria dos países da América Central; na América do Sul, o Brasil lidera o crescimento da fé evangélica e o impacto das igrejas evangélicas na política. Em segundo lugar, em países pre-

dominantemente católicos, onde o compromisso religioso (frequência à igreja, por exemplo) permanece elevado e a igreja tem influência sobre um partido dominante. O Peru é um exemplo importante neste caso.

No Brasil, como se sabe, evangélicos (aqui sem distinção por denominações) tornaram-se recentemente um terço da população e o número de eleitos para a Câmara dos Deputados que assim se identificam triplicou desde a década de 1980 (32 em 1986; 96 em 2022), liderando as propostas de projetos de lei contra os direitos das mulheres e LGBTQ+, em particular sobre aborto, casamento entre pessoas do mesmo sexo, adoção e identidade de gênero (ISER, 2022; MACHADO, 2017; TEIXEIRA & BIROLI, 2022). Partidos políticos influentes são controlados por grupos evangélicos. O principal exemplo é o Republicanos, relacionado à hierarquia da “Igreja Universal do Reino de Deus”, um “partido evangélico” segundo Guadalupe e Grundberger (2018).

Na medida em que houve avanços feministas e LGBTQ+, novas alianças entre evangélicos e católicos conservadores passaram a funcionar na política, maximizando a sua capacidade de barrar propostas progressistas no Congresso (BIROLI, MACHADO & VAGGIONE, 2020). Pode-se dizer que isso vem se reproduzindo nos estados e municípios, mas ainda são necessários mais estudos para se compreender padrões e variações. Essas alianças também têm sido expressivas em disputas no Judiciário. Advogados e juristas relacionados à organização católica ultraconservadora Opus Dei e novas organizações evangélicas como a Anajure (Associação de Juristas Evangélicos) envolvem-se em litígios em resposta a estratégias feministas (RUIBAL, 2021).

Jair Bolsonaro alinhou-se com atores religiosos no Congresso ao atacar políticas de direitos sexuais – particularmente o programa “Escola Sem Homofobia”, já mencionado. Como movimento social, o “bolsonarismo” tem sido caracterizado por uma “percepção autoritária da política e da sociedade” (CHAGURI & AMARAL, 2019), em que a misoginia e o antifeminismo têm centralidade na construção do líder (KAUL, 2021).

Ainda que se repita em diferentes partes do mundo, esse alinhamento entre a extrema direita ou o populismo de direita e o ativismo contrário à igualdade de gênero não é óbvio. O que tem levado a ele? Como pensar essas afinidades – e, mais especificamente, como pensá-las no caso brasileiro? Finalizo este capítulo com reflexões sobre estas perguntas, a partir do apelo de ambos – movi-

mentos religiosos conservadores e lideranças e movimentos de extrema direita com afinidades com o neoliberalismo – à família como elemento central da ordem social que desejam implementar.

## Considerações finais: extrema direita, neoliberalismo e a família natural/nacional

O gênero tem sido chamado a compor e justificar políticas que restringem direitos e promovem visões unitárias do *demos*. Apesar disso, ainda circulam no campo democrático e progressista entendimentos de que o problema reside numa política de “identidades”, que entorna o caldo que possibilitaria alinhamentos políticos com base em propostas supostamente mais consensuais e palatáveis ao eleitorado e a setores da elite política. A estratégia dos movimentos neoconservadores tem sido justamente a de deslegitimar demandas ou traduzi-las em agendas de diversidade com baixo potencial transformador.

Se partimos das lutas históricas dos movimentos feministas pela expansão e qualificação das democracias, vemos que a separação entre agendas de direitos “específicos” e agendas de justiça mais “amplas” é falaciosa. Do mesmo modo, o reconhecimento de atores coletivos e suas demandas tem sido parte dos processos de transformação das instituições democráticas, ao tensionar restrições e pressionar por sua expansão e qualificação. No caso brasileiro, em trabalhos anteriores tomo as lutas pelo SUS e pela saúde integral das mulheres como um exemplo de como isso tem se dado (BIROLI, 2018). A noção de justiça reprodutiva, proposta por feministas negras há décadas<sup>1</sup>, também evidencia isso, ao articular direitos reprodutivos e direitos sociais, direito ao aborto e direito à maternidade. Apontam, assim, caminhos para a construção de políticas públicas capazes de responder a necessidades que não estão apartadas nas experiências das pessoas. Pesquisas nacionais (DINIZ & MEDEIROS, 2010) mostram que a maior parte das mulheres que recorrem a um aborto no Brasil já são mães. Pensando nos alinhamentos mais recentes, dados estatísticos mostram que as mulheres negras, as mesmas que rejeitaram a política da extrema direita em percentuais mais altos segundo as pesquisas eleitorais e de avaliação

---

<sup>1</sup> Ver <https://www.geledes.org.br/justica-reprodutiva-ou-direitos-reprodutivos-o-que-as-mulheres-negras-querem/>, último acesso 03/06/2024.

de governo, são também a maioria entre as pessoas evangélicas. Precisamos compreender melhor o modo como essas pessoas – e as mulheres, em particular – têm se situado nas disputas atuais. É preciso reconhecer o papel do ativismo religioso conservador na retração das democracias, sem ceder a duas tentações: adaptar-se a ele ou estigmatizar grupos que não são homogêneos nas suas experiências, na leitura que fazem dos problemas e nas preferências políticas que assim se definem.

Os movimentos contra o gênero têm sido, de certo modo, menos puristas do que parte do campo democrático. Em sua defesa da família, mobilizam, simultaneamente, identidades (pela via religiosa e moral) e necessidades e interesses frustrados (pela via distributiva e da segurança). Suas plataformas combinam privatismo e repressão, recusa do papel do Estado na promoção de justiça sociais e estigmatização (ou mesmo criminalização) de movimentos que lutaram historicamente para qualificar as democracias em perspectivas de direitos humanos e distributivas. Mas eles apresentam algo que tem sido lido, por parte da população, como uma alternativa.

A estratégia central tem sido o apelo à ordem familiar – natural e nacional, como esclarece Vaggione (2005). Segundo ele, a defesa da “família natural” é a ideologia central das organizações cristãs. E ela se mutaria em um dispositivo central para políticas autoritárias, na medida em que se apresenta na forma da “família nacional”. Assim, definem-se identidades/alteridades, responsabilidades privadas em contraste com as públicas e coletivas e constroem-se narrativas de ameaça fundadas em uma realidade em transformação, mas palpável em termos simbólicos e funcionais. Para o campo democrático, é importante compreender as fissuras dessa alternativa: ela é excludente e dialoga de maneira ambivalente com relações sociais em transformação.

A família funciona como um *ideal*, que não está ao alcance de muitos, alimentando assim hierarquias e estigmas, mas também como uma *realidade prática*, que corresponde ao apoio possível para os indivíduos em um mundo marcado por incertezas, no qual a capacidade estatal para promover políticas de suporte à vulnerabilidade tem se tornado mais restrita.

A ordem familiar é apresentada como a contraface desejável diante da falta de suporte à fragilidade humana que corresponde à normatividade neoliberal. Concebida como a substância orgânica que define o *demos*, a família natural/



nacional toma forma, no entanto, em contraste com o público. Seria internamente coesa, suspendendo simbolicamente as hierarquias internas às famílias, algo distante da experiência vivida das mulheres e dos jovens, por exemplo. Seria, também, externamente diferenciada, incentivando a proteção e o investimento para transformar as crianças em capital humano capaz de competir em ambientes sociais percebidos como ameaçadores e arriscados. Nesse caso, codificam a preocupação das pessoas com os “seus”, em um contexto de insegurança social.

A “família nacional” é patriarcal, no sentido de que reafirma a heteronormatividade e os papéis complementares para mulheres e homens. Também aqui, ela se distancia das transformações que marcam as experiências de muitas mulheres e homens. Mas trata-se de um funcionamento que tem efeitos: normaliza a dupla moral sexual, que se concretiza em um *continuum* com a (re)normalização das responsabilidades das mulheres pelo trabalho necessário para garantir a reprodução social, cuidando das crianças, dos idosos e daqueles que necessitam de atenção especial. A moral heteronormativa se associa à normalização da divisão sexual do trabalho, configurando uma alternativa injusta para se lidar com os desafios cotidianos da vida. São chamados à realização de uma ordem, ainda que ela esteja em tensão com sociedades complexas e que se transformaram aceleradamente nas últimas décadas.

A “família nacional” também tem características raciais, étnicas e religiosas específicas, que podem variar de acordo com as regiões e os contextos nacionais, mas correspondem em grande parte a ideologias de supremacia racial e cultural. Aqui, essa ideologia funciona como um apelo a certos nacionais para que tomem medidas para garantir a sua primazia, reproduzindo uma determinada ordem social. É, assim, um dispositivo de cidadania diferenciada, mesmo quando a cidadania está formalmente ao alcance de uma coletividade mais diversa, e sem dúvida mais desigual, do que o que é assim projetado.

Tomando o processo político brasileiro, podemos denunciar a linguagem familista como uma falsa promessa. Seu caráter privatista não responde às necessidades das famílias reais. A idealização da vida familiar está muito distante da realidade dos arranjos e desafios que se apresentam, seja porque a violência atravessa as relações domésticas e afetivas, seja porque a conciliação entre cuidado e trabalho remunerado se torna mais difícil com a desregulamentação

e desfinanciamento de políticas sociais. E fiz, de fato, apontamentos nesse sentido nos últimos parágrafos. Parece-me, no entanto, que temos que ir além disso. Que alternativas temos a oferecer? Nossos projetos são capazes de lidar com a multidimensionalidade das relações, considerando, por exemplo, a posição de mulheres negras que enfrentam o desafio de sustentar e garantir condições seguras para seus filhos em contextos crescentemente violentos? Como elas codificam seu desejo por autonomia e segurança? Em que redes de relações encontram suporte, e operam como suporte para outras pessoas? Quais os sentidos da família para essas mulheres? Como, por outro lado, percebem o Estado e a possibilidade de enfrentar processos de precarização da vida por meio de soluções coletivas?

A definição do que está em jogo como disputas morais e identitárias pode ser uma maneira de desviar o foco da complexidade dos problemas. Afinal, trata-se de encontrar caminhos para promover justiça social diante de lógicas que restringem a capacidade estatal, em sociedades complexas, nas quais as mediações institucionais, as solidariedades políticas e a vivência dos afetos têm se transformado.

## Referências

- BIROLI, Flávia. *Gênero e democracia: limites das desigualdades no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BIROLI, Flávia. “Care and the New Patterns of Precarity”. In: Frans Vosman et alii, ed. *Ethics of Care: The State of the Art*. Leuven, Paris, Bristol: Peeters Publishers: 2020; pp. 209-232.
- BIROLI, Flávia. “Gender Politics, the Cultural and the Socioeconomic in Latin America”. In: Gabriel Kessler and Maria Victoria Murillo, *Political Reactions to Broken Promises*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024 (Forthcoming).
- BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan M. *Gênero, neo-conservadorismo e democracia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.
- BIROLI, Flávia; TATAGIBA, Luciana; QUINTELA, Débora F. 2024. “Reações à igualdade de gênero e ocupação do Estado no governo Bolsonaro (2019-2022)”. *Opinião Pública*, 30 (1), 2024.
- BLOFIELD, Merike et al. “Beyond States and Markets: Families and Family Regimes in Latin America”. In: Sátyro, Natalia et al. *Latin America Social Policy Developments in the 21st Century*. London: Palgrave MacMilan, 2021.
- BLOFIELD, Merike; EWIG, Christina. “The Left Turn and Abortion Politics in Latin America”. *Social Politics*, 24 (4), 2017.
- CHAGURI, Mariana Miggiolaro; AMARAL, Oswaldo. “The Social Base of Bolsonaroism: An Analysis of Authoritarianism in Politics”. *Latin American Perspectives*, 50 (1), 2023; pp. 32-46.

- CORRÊA, Sonia (org.). *Políticas Antigênero na América Latina*. Rio de Janeiro: G&PAL/SPW, 2020.
- CORREDOR, Elizabeth. Unpacking “Gender Ideology” and the Global Right’s Antigender Counter-movement, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 44:3, 2019; pp. 613-638.
- DINIZ, Débora; MEDEIROS, Marcelo. “Aborto no Brasil: Uma pesquisa domiciliar com técnica de urna”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(Supl. 1):959-966, 2010.
- FINCHELSTEIN, Federico Finchelstein *Del fascismo al populismo en la historia*. NY: Taurus, 2018.
- FRIEDMAN, Elisabeth J.; TABBUSH, Constanza. “Introduction”. In: FRIEDMAN, Elisabeth Jay (ed.). *Seeking Rights from the Left: Gender, sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Durham: Duke University Press, 2019.
- GUADALUPE, Juan Luis Pérez Guadalupe e GRUNDBERGER, Sebastian. *Evangélicos y Poder em America Latina*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos e Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- GRAFF, Agnieszka; KOROLCZUK, Elzbieta. Gender as ‘Ebola from Brussels’: the anti-colonial frame and the rise of illiberal populism. *Signs*, 43 (4), 2018; pp. 797- 821.
- GUSTÁ, Ana Laura Rodríguez; MADERA, Nancy; CAMINOTTI, Mariana. “Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America”. *Social Politics*, 24 (4), 2017; pp. 452-480.
- ISER. *Religião & Poder*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos da Religião, 2022. Access: <https://religioepoder.org.br/artigo/pesquisa-do-iser-levanta-identidade-religiosa-dos-deputados-e-deputadas-federais-diplomados/>
- KAUL, Nitasha. “The misogyny of authoritarians in contemporary democracies.” *International Studies Review*, 23 (4), 2021; 1619-1645.
- KESSLER, Gabriel; VOMMARO, Gabriel. *Polarización, consensus y políticas en la sociedad argentina reciente*. Buenos Aires: Fundar, 2021.
- KRISZAN, Andrea; ROGGE BAND, Conny. “Towards a conceptual framework for struggles over democracy in backsliding states: Gender equality policy in Central Eastern Europe.” *Politics and Governance* 6 (3), 2018; pp. 90-100.
- KUHAR, R.; PATERNOTTE, D. (eds). *Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality*. London: Rowman and Littlefield International, 2017.
- LACERDA, Marina Basso. *O novo conservadorismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora Zouk, 2019.
- MACHADO, Maria das Dores “Pentecostais, sexualidade e família no Congresso Nacional”. *Horizontes Antropológicos*, 23 (7), 2017; pp. 351-380.
- MAIA, Lucas; CHIU, Albert; DESPOSATO, SCOTT. “No Evidence of Backlash: LGBT Rights in Latin America”. *The Journal of Politics*, 85 (1), January 2023.
- MANSBRIDGE, Jane; SHAMES, Shauna L. “Toward a Theory of Backlash: Dynamic Resistance and the Central Role of Power”. *Politics & Gender*, 4 (4), 2008; pp. 623-634.
- MOURÃO, Patrícia. “Mulheres do campo, das águas, da floresta e da esplanada: interações, avanços e desafios na produção de políticas públicas”. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, 12/12/2023.
- PATEMAN, Carole. *The Sexual Contract*. London: Polity Press, 1988.
- TEIXEIRA, Raniery; BIROLI, Flávia. “Contra o gênero’: a ideologia de gênero na Câmara dos Deputados brasileira”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 38, 2022.

VAGGIONE, Juan Marco. "Reactive politicization and religious dissidence: the political mutations of the religious." *Social theory and practice* 31 (2), 2005; pp. 233-255.

ROGGEBAND, Conny. "The Return of the State and the Pink Tide in Latin America: Implications for the Capacity and Democratic Quality of Gender Equality Agencies". *Revista SAAP*, 15 (2), 2021; pp. 256-286.

RUIBAL, Alba. "Using constitutional courts to advance abortion rights in Latin America". *International Feminist Journal of Politics*, 23 (4), 2021; pp. 579-599.

SMITH, Amy Erika; BOAS, Taylor C. "Religion, Sexuality Politics, and the Transformation of Latin American electorates". Working Paper, 2020.

# Um país chamado Brasil: a superação do neoliberalismo e as trilhas para a construção da real democracia

*Matilde Ribeiro*

## Apresentação

O presente capítulo articula contribuições políticas e acadêmicas, a partir da teoria crítica, dando ênfase à necessidade de superação do neoliberalismo e de fortalecimento das trilhas para a construção da democracia no Brasil.

Após esta apresentação, no tópico seguinte, aponto a matriz da sociedade brasileira como sendo composta sobretudo pela desigualdade – que se acentua no mundo sob a hegemonia neoliberal – e, ao mesmo tempo, pela luta por sua superação. Em seguida, mostro como é fundamental compreender que, no contexto de uma abolição não concluída, mulheres negras e também pessoas indígenas, devem ser consideradas prioritariamente em nossas políticas públicas de reparação histórica. No tópico seguinte, discuto o mito da democracia racial no Brasil e a permanência do “*apartheid* à brasileira” como elemento constitutivo de nossa sociedade. Se não nos reconhecemos como uma sociedade racista, não conseguiremos superá-lo. O próximo tópico é de reconhecimento de que as políticas de promoção da igualdade racial avançaram bastante nos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, mas, como mostra o tópico de conclusão, há muito o que se fazer e é preciso retomar a agenda de participação da sociedade na luta contra o racismo, mesmo que a atual conjuntura planetária seja tão tensa e difícil.

## Equação entre desigualdades e lutas pela superação – passado, presente e previsão de futuro

Tudo na vida tem dois lados ou mais, portanto, refletir sobre democracia nos remete também ao neoliberalismo, que não são simplesmente síntese<sup>1</sup>, nem antítese<sup>2</sup>. Refletir sobre tais vertentes é algo complexo, a abordagem depende do contexto político, social e econômico; do período histórico; do lugar ou território, entre outras variáveis.

Não se pode esquecer que a sociedade brasileira tem marcas profundas de desumanização, considerando os períodos da colonização, da escravização, a vigência do capitalismo e, na conjunção de tudo isso, perpetua-se a manutenção da vinculação entre passado e presente e previsão de incidência no futuro – a partir da exploração. Com isto, a equação é a seguinte: a desigualdade é a palavra-chave define, o Brasil é uma das sociedades mais desiguais do planeta (BARBOSA, 2011). Para Emir Sader (2020), a colonização fez com que nossa história, como a de todos os países colonizados, fosse de perpétua desigualdade “comandada de fora pra dentro, conforme as demandas das metrópoles colonizadoras. Desde a invasão do nosso território – porque disso se tratou – nossa história foi marcada pela exportação de açúcar e pela do café, segundo os requerimentos das potências colonizadoras” (p. 159).

Ainda, Mário Theodoro (2022) afirma a existência da persistente desigualdade que “ultrapassa os limites da legalidade. Ou seja, trata-se de uma desigualdade que se sustenta não apenas na questão econômica e social, mas também no acesso diferenciado aos serviços públicos e principalmente à segurança e à justiça” (p. 17).

Estas definições servem como luvas para análises dos processos de construção da sociedade brasileira desde a invasão<sup>3</sup>, baseando-se em aspectos econô-

<sup>1</sup> Método, processo ou operação que consiste em reunir elementos diferentes, concretos ou abstratos, e fundi-los num todo coerente.

<sup>2</sup> Uma das figuras de linguagem, responsável por representar os opostos das coisas. Antítese quer dizer “oposto à criação” ou “contra”.

<sup>3</sup> Diversos estudiosos, entre eles Mario Maestri (1994) e Jacob Gorender (2010), definem o processo de chegada dos europeus em terras brasileiras como invasão (e não descobrimento), a considerar que aqui já viviam os povos indígenas. Em concordância com esta formulação, daqui por diante, utilizarei o termo descobrimento apenas quando parte de citações.

micos, sociais e políticos que se somam às discriminações sociais, étnico-raciais, de gênero entre outras. Desde a invasão até as respostas da globalização neoliberal homogeneizante, o fio condutor das relações societárias tem sido a injustiça. O neoliberalismo é um conceito polêmico, tendo por base a dominação das elites sobre os outros agrupamentos humanos, gerando a desregulamentação dos mercados, de privatização e de desmonte do Estado de bem-estar ao redor do mundo. Daniel Pereira Andrade (2019) argumenta que não é possível uma definição hermética sobre neoliberalismo, pois:

[...] diferentes alvos e escalas de combate. Seja nos níveis global ou local, estrutural ou microfísico, são listadas lógicas normativas, estruturas de Estado, estratégias de classe, processos de mercadorização e espoliação, políticas públicas, projetos utópicos, saberes científicos, dispositivos financeiros e contábeis, disposições econômicas, reconfigurações da cidadania e da democracia (p. 234).

No Brasil, do final dos anos 1980 para os 1990, os princípios neoliberais impulsionaram a reforma do Estado, justificando a urgência em modernizá-lo, conforme as mudanças da transnacionalização do capital, a necessidade de racionalização de recursos e a reorganização dos modos de produção, o que pode e deve ser compreendido como investimento de fortalecimento do capitalismo, lincando o local e o global. Foram realizadas reformas das leis, do orçamento público, dos sistemas de políticas públicas.

Ainda, é necessário reforçar a importância do reconhecimento de que a somatória das desigualdades sociais com o racismo, o machismo, a LGBTfobia age limitando a vida de toda a população, mas, em particular, de mulheres e homens negros, de indígenas, de comunidades LGBTQIAP+ entre outros. Nunca é demais explicitar que a pobreza tem cor e sexo.

Há uma frase de autoria desconhecida que diz: “Como explicar algo que está na Constituição para quem ainda não aceita nem a Lei Áurea?”. Frase muito significativa, que denota o grande distanciamento entre o imaginário e a realidade: um profundo “desconhecimento” e/ou não reconhecimento dos direitos da maioria da população. Diante desta desigual, desequilibrada e complexa realidade, cabe fazer coro com o conteúdo da música – *Que país é este?* da Banda Legião Urbana: “Ninguém respeita a constituição. Mas todos acreditam no futuro da nação [...] Terceiro mundo se for. Piada no exterior.

Mas o Brasil vai ficar rico. Vamos faturar um milhão. Quando vendermos todas as almas. Dos nossos índios num leilão. Que país é esse?”.

Sader (2020), no artigo “Para onde vai o Brasil?”, de certa forma dialoga com as formulações da banda Legião Urbana. O sociólogo começa a desatar o nó visando a contribuir para a alteração dos níveis de desigualdades e de precariedades brasileiras geradas pelo capitalismo por meio do componente do neoliberalismo. Assim, apresenta três prioridades: “das políticas sociais e não do ajuste fiscal, resgate do papel ativo do Estado ao invés da centralidade do mercado, prioridade da integração regional e dos intercâmbios Sul-Sul, no lugar do Tratado de Livre Comércio com os EUA” (p. 163).

Também Kabengele Munanga (2022) reforça que na contramão da globalização neoliberal homogeneizante, que quer arrastar todos os povos no mesmo fosso, deve-se garantir paralelamente reflexões e ações sobre a preservação da diversidade como uma das riquezas da humanidade, e esta complexa questão abarca notadamente

[...]o político, o jurídico e a educação. É essa reflexão que está no âmago dos intermináveis debates sobre ação afirmativa e a obrigatoriedade do multiculturalismo na educação que mobilizou de maneira maniqueísta os intelectuais, ativistas e membros da sociedade civil brasileira em geral (p. 118).

Uma forma de fazer a roda da história girar num sentido favorável aos direitos sociais e raciais, é recomendada por Darcy Ribeiro (2006) e Mário Maestri (1994): lembrar e agir para a superação das desumanizações históricas vivenciadas pelos povos indígenas e pela população negra. Em decorrência dos regimes colonial e escravocrata, os indígenas foram quase dizimados e os negros foram escravizados e continuam sendo desconsiderados e invisibilizados. Nas duas situações, as mulheres foram ainda mais vulnerabilizadas. Como ponto de partida, é importante a constatação de que, nas Américas, o Brasil foi um dos primeiros países a escravizar os africanos e o último a abolir a escravidão. Ainda, os estudiosos afirmam que para reeditar a história é importante encarar os resultados nefastos da colonização e da escravização<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver Matilde Ribeiro, 2022a.



É importante constatar a incidência dessas desigualdades na atualidade, na órbita das desumanizações e exclusões presentes no mundo capitalista, globalizado e neoliberal.

## Vulnerabilidades históricas: os alvos são as mulheres negras e indígenas

Um fator de grande importância para compreender a história, é olhar o Brasil pelo lado da “matemática humana”, que pode nos conduzir a duas vertentes de pensamento:

- a) Estamos no ano de 2024 buscando fortalecer os caminhos da democracia, no entanto, temos um fato inacabado que se opõe à construção atual – a abolição da escravidão, ocorrida em 1888, e, após ela, a liberdade não viabilizada à população ex-escrava. Fazendo as contas, dos 524 anos de “existência oficial” do país, apenas 136 anos foram vividos em regime de “liberdade”, contra 389 anos do crime hediondo que foi a escravidão;
- b) O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir do Censo de 2022, informa que o Brasil possui 203.062.512 habitantes<sup>5</sup>. Mesmo com o visível crescimento da população negra (soma atual de pretos e pardos) chegando a 112 milhões (55,5%), do ponto de vista do cotidiano, e no universo teórico e político, é alimentada a “crença” de que esta é minoria (não apenas política, mas também numérica).

A partir desse breve exercício de “matemática humana” dá para identificar o fosso histórico da desigualdade racial. Essas duas premissas fazem parte de um jogo que se perpetua desde a invasão do país, em que mulheres e homens negros e indígenas tiveram suas vidas ultrajadas, invisibilizadas e vítimas de esquecimento histórico. Mas, ao mesmo tempo em que sofreram exclusões e discriminações, reagiram e resistiram.

A resistência é marca de existência, a partir de lutas históricas por direito à vida, com justiça e dignidade. Esta busca, segundo Ynaê Lopes Santos (2022), deve dar-se em oposição à “zona do não ser”, que envolve, em última instância,

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>. Acesso em: 27 abr. 2024.

“ter uma humanidade posta à prova – numa referência ao passado escravista e à maneira como ele nos foi contado. Assim, a quase impossibilidade de a população negra sair dessa zona é multifacetada na nossa cultura mais atual” (p. 267).

Por isso, a luta das negras e dos negros tem sido sempre pela visibilidade e posituação da vida. Pois, ao longo da história brasileira e da relação com os países africanos, imensidões de pessoas tombaram por fome e por açoites, desde a travessia no oceano nos navios negreiros. Por isso, é importante considerarmos que a escravidão não nasceu do racismo, pelo contrário, o racismo foi consequência da escravidão. O primeiro trabalho forçado desenvolveu-se sobre os indígenas que sucumbiram às condições desumanas, e posteriormente ocorreu a escravização dos africanos.

Abdias do Nascimento (1980) alegou que o africano escravizado e seus descendentes foram os primeiros e praticamente os únicos trabalhadores durante quase quatro séculos. Nunca foram tratados como iguais pela minoria branca que manteve exclusividade no acesso ao bem-estar, saúde, educação e renda nacionais.

A abolição da escravidão – a “Lei Áurea”, promulgada em 13 de maio de 1888 – e a forma elitizada de estruturação da ideia de nação, caracterizam a doutrina da supremacia racial e do racismo no Brasil. Após a abolição não houve uma orientação política e econômica destinada a integrar os negros às regras da sociedade em mudança, ao contrário, foi incentivada a chegada e entrada maciça de imigrantes europeus como trabalhadores assalariados.

Deve-se considerar que a abolição não foi completa. Houve, sim, a libertação, mas às mulheres e aos homens ex-escravos não foi possibilitado acesso a qualquer condição que garantisse vida com qualidade e dignidade. São vários os elementos que definiram a manutenção das/os libertas/os como indivíduos/os marginais e subalternas/os na pirâmide social: o principal foi a não indenização e/ou distribuição da terra (à época não foi realizada a reforma agrária, situação que perdura até hoje). Assim, os negros foram despossuídos de terra, ficando sem o devido acesso a moradia, alimentação e educação, o que forçou a grande maioria dos libertos a sujeitar-se a salários baixos, oferecidos pelos grandes proprietários.

A realidade do primeiro dia após a abolição está demonstrada enfaticamente na música “14 de maio” interpretada por Lazzo Matumbi<sup>6</sup>: “No dia

<sup>6</sup> Compositores: Antônio Jorge Portugal / Lazaro Jeronimo Ferreira.

14 de maio, eu saí por aí. Não tinha trabalho, nem casa, nem pra onde ir. Levando a senzala na alma, subi a favela. Pensando em um dia descer, mas eu nunca descí”. Na continuidade a letra da música retrata a solidão e abandono: “Nenhuma lição, não havia lugar na escola. Pensaram que poderiam me fazer perder. Zanzei zonzó em todas as zonas da grande agonia. Um dia com fome, no outro sem o que comer”. O desalento é total: “Sem nome, sem identidade, sem fotografia. O mundo me olhava, mas ninguém queria me ver. Olha, moço, fique esperto, que eu não sou menino”.

Nesta perspectiva denunciatória e avaliativa, Acácio Almeida, Amailton Azevedo e Wilson Roberto Matos (2023) apresentam a pergunta – “Para quando o negro brasileiro?”. Com isso, resgatam o debate em torno da abolição da escravidão, considerando dois caminhos possíveis de abordagem:

[...] o primeiro, da ruptura com séculos de regime escravocrata, considerado um crime contra a humanidade dos povos negros... O segundo, gira em torno da ineficácia do projeto abolicionista a partir do dia 14 de maio de 1888. Emparedados pelo racismo, os negros brasileiros foram empurrados para a marginalidade, abandono e degradação social. Não fosse sua capacidade de se reinventar e se mover em esquemas branco-modernos, teriam sucumbido, socialmente (p. 14).

Com o início do desenvolvimento da indústria no Brasil, intensifica-se a relação conflituosa entre capital e trabalho, a vivência social segue alimentada pela herança colonial e escravista, o que aprofunda a desigualdade social e o preconceito racial. Os homens negros amargaram e amargam historicamente a condição de desemprego, e às mulheres negras coube, e ainda cabe, o trabalho doméstico (carregado de várias marcas do período da escravização), considerado muitas vezes como “não trabalho” e por isso alvo de profundas vulnerabilidades, como a gritante condição de não acesso a direitos.

Até hoje, mesmo com a modernidade e os avanços econômicos e sociais, a mácula da desigualdade perdura, a vida segue sem que haja o reconhecimento de maneira integral da humanidade dos negros e indígenas, resultando, na maioria das vezes, em violência e até mesmo genocídio. Não é preciso muito esforço, a partir de um pensamento não conservador, para constatar que o reconhecimento, a visibilidade e as conquistas, no campo das Políticas de Igualdade Racial e de Ações Afirmativas, não acontecem num toque de magia.

## *Apartheid* à brasileira, até quando?!

As reflexões anteriores, ao demonstrarem os resultados nefastos das desigualdades desde a colonização, a escravização e na atualidade, tendo por base o racismo estrutural e a vertiginosa continuidade das desigualdades, denotam a situação de insegurança pública vivenciada pela população negra, de maneira geral, e ainda agravada quando são mulheres e jovens. Evidencia-se a persistência histórica de violência, genocídio e assassinato, o que para alguns pensadores e até mesmo na produção política do Movimento Negro e organização de Mulheres Negras, configura-se com um “apartheid à brasileira”<sup>7</sup>.

Mesmo que o racismo conste na Constituição Federal como “crime inafiançável e imprescritível”, é muito comum ouvirmos as frases: “negro parado é suspeito, correndo é ladrão”; “a coisa ficou preta”; “negro é preguiçoso”; “mulher negra é boa para fornicar” – a lista de preconceitos e de atitudes desumanas é infinita e vai definindo espaços e lugares, ou seja, a partir das formulações acima a população negra é tratada como coisa ou ninguém, e com isso vai sendo empurrada para os lugares subalternos, para os cantões e porões da sociedade. A vida de indígenas, negros, asiáticos e brancos; assim como de mulheres e homens, tomam rumos equidistantes em termos de valorização e desvalorização extremamente antagonicos na sociedade.

Como um elemento crítico, que pode embasar buscas de rompimentos com os ciclos de desigualdades, a filósofa Marilena Chaui (2012, p. 155) argumenta que há, no Brasil, o *mito da não violência*, isto é, “a imagem de um povo generoso, alegre, sensual, solidário que desconhece o racismo, o machismo e a homofobia, que respeita as diferenças étnicas, religiosas e políticas, não discrimina as pessoas por sua classe social, etnia, religião ou escolha sexual etc.”. O que Chaui chama de *mito da não violência*, reforçando uma autoimagem distante do que seriam jeitos e valores da maioria da população, é similar

---

<sup>7</sup> O Apartheid foi vivido em toda a sua dimensão hedionda na África do Sul durante décadas. Trata-se de um regime de segregação racial cujas bases se constituíram na crença de que os brancos (de descendência europeia) eram superiores aos negros e a outros grupos raciais e étnicos. A utilização desse termo não tem a intenção de transportar o ocorrido na África do Sul para o Brasil, pois aqui o racismo e separatismo não é instituído por lei. Portanto, o que se quer é sublinhar a reflexão em torno da superioridade racial seguida de discriminações e privilégios de uns, em detrimento de outros.

ao *mito da democracia racial*, que busca impor a crença de que o Brasil é um paraíso racial, onde não há conflito e as relações sociais desenvolvem-se em harmonia racial e étnica, com forte expressão de um povo mestiço. Carlos Hasenbalg (1988, p. 115) afirma que a “democracia racial” como parte da autoimagem nacional é, na prática, a sustentação de seu oposto.

Portanto, haver contraposição ao mito da “democracia racial” e admitir a diversidade e múltiplas identidades implica reconhecer os efeitos perversos do racismo para a população brasileira. Esses efeitos buscam silenciar as vozes das vítimas da violência, exclusão e racismo, travando o caminho para uma real construção de democracia. Portanto, os mitos da *não violência* e da *democracia racial* levam à negação de direitos e reforçam as exclusões sociais impostas aos seres humanos, pelo não reconhecimento da posição de cada um e da diversidade na sociedade.

O não reconhecimento da diversidade tem como forte resultado a naturalização das desigualdades. Um posicionamento maniqueísta do mundo: “*ah, esses pretos são assim... violentos, preguiçosos, indisciplinados, baderneiros... sempre foi assim, sempre será!*” Esses posicionamentos racistas e persecutórios, sem dúvida, estão a serviço do racismo – que é cotidiano, institucional e estrutural. Simplifica-se assim: “*a sociedade não é violenta, violentos e selvagens são os negros e indígenas*”, e com isso vive-se no buraco sem fundo da desumanização.

Virando o jogo, detecta-se que a sociedade violenta gera repetição de fatos que depõem contra a segurança e a vida. Essa ocorrência volta-se comumente aos jovens negros, e, como denuncia Sader (2017), traduz-se num grande escândalo nacional “o genocídio de jovens negros, mortos – um a cada 20 minutos – pela polícia, de forma sistemática e impune. O Brasil segue com a mais violenta polícia do mundo, mesmo em regime politicamente democrático e com avanços sociais significativos” (p. 28).

Maria Aparecida Bento (2018, p. 118) explicita a gravidade do genocídio da juventude negra e acrescenta a perpetuação do feminicídio de mulheres negras. Dessa forma, não há “como negar o fato de que as desigualdades raciais continuam persistentes e impactando fortemente as condições de vida de negras e negros brasileiros”.

Sader (2017) e Bento (2018) ressaltam situações alarmantes, que merecem atenção urgente das instituições públicas e sociedade em geral. Socialmente, é

dito que a causa de boa parte das mortes são as “balas perdidas”, mas a verdade é que elas têm destino certo, de maneira geral, encontram um corpo negro; assim, o correto seria chamá-las de “balas achadas”. Já o feminicídio, que atinge as mulheres de todas as classes sociais e pertencimento racial, necessita de um trabalho de sensibilização da sociedade em relação as suas causas. É importante frisar que quase sempre o agressor é conhecido – parente, amigo ou companheiro da vítima.

Acrescenta-se, ainda, a violência política premeditada no campo, onde as vítimas são as/os trabalhadoras/es rurais, quilombolas, seringueiros, indígenas entre outras/os. Reparemos no caso da quilombola e religiosa de matriz africana (Mãe de Santo) Bernadete Pacífico, assassinada em 17 de agosto de 2023, com brutalidade e crueldade. Foi vitimada com diversos tiros no rosto e em outras partes do corpo, dentro do espaço de seu terreiro e sede da associação quilombola, no município de Simões Filho, Bahia. A vítima fazia parte do “Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos”<sup>8</sup>, mas isso de nada adiantou!

Tanto a violência como a exclusão social não são fatos isolados, são fenômenos multifatoriais e multidimensionais, não se restringem a questões econômicas, pois têm a ver também com os modos de vida das pessoas, combinados com situações de insegurança pública, agravados com a crise de vínculos sociais e a anomia decorrente de sua invisibilização que, às vezes, leva até a morte.

Diante de tamanhas violências, há sempre uma enxurrada de perguntas, seja visando ao desnudamento dessas questões, seja na perspectiva da busca de superação desse crime hediondo que é o racismo. Persiste a pergunta: Apartheid à brasileira, até quando?

Para Nilma Lino Gomes (2003), uma das formas de reverter o latente racismo deve ser a mudança de posição, possibilitando às parcelas diretamente afetadas “a ascensão social, construindo oportunidades iguais para todos, de forma que negros e brancos tenham que conviver com dignidade em diferentes setores e instituições da sociedade e participem verdadeiramente de um processo democrático” (p. 220).

---

<sup>8</sup> Fazia parte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos desde o ano de 2019, em consequência da denúncia e do ativismo pela investigação da morte do seu filho, Flávio Gabriel Pacífico dos Santos, o Binho do Quilombo, alvejado por tiros depois de deixar seu filho na escola, em 2017.

Já para Silvio Almeida (2019), a busca da “superação do racismo passa pela reflexão sobre formas de sociabilidade que não se alimentem de uma lógica de conflitos, contradições e antagonismos sociais que no máximo podem ser mantidos sob controle, mas nunca resolvidos”. E ao olhar para o conjunto da sociedade, com suas marcas do capitalismo e na atualidade o neoliberalismo, aponta para a necessidade de que a busca por uma “nova economia e por formas alternativas de organização é tarefa impossível sem que o racismo e outras formas de discriminação sejam compreendidas como parte essencial dos processos de exploração e de opressão de uma sociedade que se quer transformar” (p. 127).

O pano de fundo das reflexões de Gomes (2003) e de Almeida (2019) aponta para a necessidade do reconhecimento da existência do racismo e de seus efeitos nefastos, e com isso passar a existir como ação do Estado, atitudes inclusivas e de geração de oportunidades, visando a transformação da sociedade brasileira.

## O caminho se faz ao andar: o fazer democrático das políticas de igualdade racial

A democracia baseia-se no princípio da igualdade e justiça, em que os cidadãos têm direitos políticos equânimes, participam igualmente. A democracia é o regime político em que a soberania é exercida pelo povo – os cidadãos são os detentores do poder e confiam parte desse poder ao Estado para que possa organizar a sociedade. Para Sader (2020), refletir sobre o Brasil com justiça social e racial significa a “retomada e da reafirmação da democracia em todos os rincões da sociedade brasileira, enraizada como fundamento indispensável para a nossa vida como país. Os brasileiros não costumam valorizar a democracia porque ela não está arraigada na vida deles” (p. 170). Seguir caminhos da democracia significa, para Munanga (2022), desmontar o posicionamento que foi criado em reforço à “falsa oposição entre raça e sociedade, opondo cotas raciais e cotas sociais como se as discriminações de raça, de gêneros ou de sexos não fossem questões da sociedade e, portanto, questões sociais” (p. 118).

Constata-se que o processo de construção de caminhos para a justiça histórica é algo moroso para os governos que, em representação ao Estado brasileiro, assumem a missão de desenvolvimento das políticas de promoção da

igualdade racial. É sempre importante ressaltar que Roger Bastide e Florestan Fernandes (2008) denunciaram, já em 1955, o pecado da omissão como a não atenção do Estado em relação à necessidade de políticas governamentais de promoção da igualdade racial.

Contrariando esse passado de morosidade e de não atenção aos efeitos do racismo, nas últimas décadas, ainda que sem conseguir respostas efetivas de enfrentamento, são positivas as mudanças. Isso se dá, com muita ênfase, desde a abolição para o enfrentamento ao Estado excludente que é feito pelo Movimento Negro e organizações de mulheres negras (em âmbito nacional e internacional). Mas devemos entender que esse enfrentamento é uma tarefa que deveria ser exercida por toda a sociedade, pois a superação do racismo e da desigualdade trará resultados positivos para todos os brasileiros, e não somente para a comunidade negra. Importante se faz abordar sistematicamente o enfrentamento ao racismo, ao machismo, à LGBTfobia, seja institucional (leis, normatizações, trabalhos educativos etc.) ou da vivência em sociedade. Este enfrentamento sistemático, quando assumido pela sociedade e pelo Estado, efetivamente se dá graças à atuação e à pressão dos movimentos sociais, por exemplo – Movimento Feminista, Movimento Negro e organização de Mulheres Negras, entre outros.

Sader (2020) afirma que, nas últimas décadas, “uma maioria de brasileiros foi convencida de que o país mais desigual do continente, mais desigual do mundo, tinha que priorizar as políticas sociais. Que aí residem os problemas centrais do país: desigualdade, exclusão social, fome, miséria”. Assim, democraticamente, por quatro vezes sucessivas os brasileiros expressaram, “através do voto, sua preferência por um modelo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda” (p. 163).

Em 2002, na campanha eleitoral que elegeu pela primeira vez Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, foi elaborado o Programa Brasil sem Racismo. Este programa apresentou um conjunto de ações que deveriam ser assimiladas pelo candidato eleito.

Assim, em 2003, três meses após a posse do presidente Lula, foi criada a Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com a missão de atuar junto a outros órgãos do governo federal, instâncias estaduais e municipais na atenção aos grupos que vivenciam discriminações históricas e intolerâncias, com ênfase na população negra. Importantíssima, também, é a



relação que passou a ser estabelecida com a sociedade civil, garantindo o debate e negociações quanto ao desenvolvimento da política pública e de processos sociais democráticos. Foram criados: a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial e o Decreto voltado às comunidades de quilombos, lançados em 20 de novembro de 2003. Esse órgão teve ações em vários campos da política pública, como o Programa Brasil Quilombola; o Programa Universidade para Todos (Prouni); o Programa Trabalho Doméstico Cidadão e os Direitos Trabalhistas das Domésticas. Destaca-se, também, a retomada de relações com o continente africano, sendo impulsionadas pela cooperação em várias áreas da política pública.

Uma das primeiras ações do governo Lula, em 9 de janeiro de 2003, foi a aprovação da Lei 10.639<sup>9</sup>, visando ao ensino da história da cultura afro-brasileira e africana no sistema de ensino público e privado. A implementação dessa Lei continua em curso, com altos e baixos a partir das ações federativas, enfatizando a importância da capacitação de educadoras/es e revisão curricular.

Em 20 de julho de 2010, foi aprovado o Estatuto da Igualdade Racial – Lei 12.288<sup>10</sup>, referência para a constituição de ações efetivas do Estado brasileiro, com base legal para a promoção da igualdade de oportunidades à população negra, como o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica. Gomes (2017:233) alega que, hoje, o que se tem é a “possibilidade de previsão de recursos para essas políticas nos Planos Plurianuais e nos orçamentos anuais, o que é insuficiente para a implementação de políticas de alcance nacional”.

A Lei 12.289<sup>11</sup> de 20/julho/2010 criou a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), sendo instalada em dois estados: Ceará (nos municípios de Redenção e Acarape/*campi* de Liberdade, Palmares e Auroras) e Bahia (em São Francisco do Conde/*campus* Malês). A perspectiva da Unilab é de interiorização e de internacionalização do ensino superior, considerando a efetivação do encontro da nacionalidade brasileira com sua história

---

<sup>9</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.639.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.639.htm). Acesso em: 30 jun. 2024.

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm). Acesso em: 30 jun. 2024.

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12289.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12289.htm). Acesso em: 30 jun. 2024.

e cultura, em um ambiente de respeito às distintas identidades, ao pluriculturalismo e à cooperação solidária. A Unilab promove a cooperação com países, territórios e comunidades que adotam oficialmente ou se expressam em língua portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe na África; Timor Leste e Macau na Ásia; e Portugal na Europa.

As cotas raciais nas universidades públicas são desenvolvidas em meio a muitos conflitos. São muitos os ecos conservadores que abarcam a Lei 14.723<sup>12</sup> de 13 de novembro de 2023, que integra o “Programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência”, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. Visando a reserva de 50% de vagas a estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo per capita, em proporção ao total de vagas respectiva aos grupos mencionados na unidade da federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

A defesa das cotas raciais, em uma contínua jornada de debates, reflexões e ações, surtiu efeitos positivos. O Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (Fonaprace), no *Manifesto pela Prorrogação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior e Técnico Brasileiras*, informa que “todas as universidades federais do Brasil adotaram a política de ação afirmativa que reserva vagas para pessoas negras (pretas e pardas) e indígenas em seus cursos de graduação” (FONAPRACE, 2021, p. 02).

As Políticas de Igualdade Racial e de Ações Afirmativas para a população negra começaram no Brasil no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, porém de maneira bastante tímida. Como pode-se verificar, entre 2003 e 2016 – nos governos Lula e Dilma Rousseff –, houve ampliação. Porém, entre 2016 e 2022, nas gestões dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, o Brasil passou por arrefecimento e desmonte das políticas sociais e de direitos que foram duramente conquistados pela sociedade civil. Isso teve efeito negativo no desenvolvimento das políticas de igualdade racial.

Com a terceira gestão do presidente Lula, a partir de 2023, o momento é bastante estimulador; inicia-se a retomada das políticas públicas em atenção

---

<sup>12</sup> Promulgada em substituição à Lei 12.711, aprovada em 29 de agosto de 2012.

às necessidades da maioria da população brasileira e a reconstrução do Brasil. Imediatamente após a eleição do presidente Lula em 2022, tendo por base a Lei 10.609/02<sup>13</sup>, foi criada a Equipe de Transição<sup>14</sup> que gerou o *Relatório do Governo de Transição de 2022*, que retrata a dura realidade de retrocesso ocorrida nos últimos sete anos – estrangulamento orçamentário; desmonte de estruturas executivas e colegiadas relativas à temática; descumprimento de dispositivos legais; descontinuidade de programas; ausência de monitoramento das ações; e desarticulação de agendas intersetoriais. A SEPPIR foi rebaixada para a condição de Secretaria Nacional dentro do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), com o conseqüente enfraquecimento das estruturas institucionais dedicadas à gestão do setor.

É nesse contexto político difícilíssimo na área das políticas públicas brasileiras, e em especial no campo da igualdade racial, que foi criado o Ministério da Igualdade Racial (MIR), pelo Decreto 11.346/2023<sup>15</sup>, recompondo a ação governamental que tem como competência a realização de: políticas e diretrizes destinadas à promoção da igualdade racial e étnica; políticas de ações afirmativas e combate e superação do racismo; políticas para quilombolas, povos e comunidades tradicionais; políticas para a proteção e o fortalecimento dos povos de comunidades tradicionais de matriz africana e povos de terreiro. Por meio da articulação, promoção, acompanhamento e avaliação da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, destinado à implementação da promoção da igualdade racial e étnica, ações afirmativas, combate e superação do racismo; coordenação e monitoramento na implementação de políticas intersetoriais e transversais de igualdade racial, ações afirmativas, combate e superação do racismo.

De maneira geral, as produções teórico-políticas em defesa da Política de Igualdade Racial e Ações Afirmativas tem sido crescente nos últimos anos. Mário Theodoro (2008 e 2022) ressalta o caráter de temporalidade (isto é, devem exis-

---

<sup>13</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110609.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110609.htm). Acesso em: 30 jun. 2024.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-11/abr-explica-como-funciona-transicao-de-governo>. Acesso em: 20 mar. 2024.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11346&can=2023&ato=351gXVU9kMZpWT514>. Acesso em: 30 jun. 2024.

tir por tempo determinado) das Ações Afirmativas, mas afirma que para serem efetivas devem, aos poucos, serem incorporadas às políticas universais. Portanto, explicita que não há nenhum antagonismo entre o desenvolvimento das políticas de cotas e educação pública universal: como já foi dito, essas políticas se complementam, devendo seguir o formato sistêmico, das creches à pós-graduação.

Diante desse universo, além da aplicabilidade das cotas, outros desafios devem ser enfrentados: promover melhorias na educação básica; ampliar vagas no nível superior; não se limitar apenas ao acesso de maneira geral, mas garantir também a permanência e a mobilidade das cotas.

Segundo Ivan Costa Lima (2018), “o Movimento Negro tem elaborado propostas pedagógicas e de intervenção, que atuam em romper com a sistemática do pensamento baseado nos grupos dominantes de forte caráter eurocêntrico, que deixam de lado a evidente formação ancorada nos africanos e seus descendentes” (p. 225).

Ao analisar dinâmicas culturais e educacionais na Bahia e no Rio de Janeiro, envolvendo diversos grupos culturais, educacionais e sociais, o autor afirma a importância de valorização das experiências nos seus variados tempos e espaços, que apresentam singulares desafios, como proposições de pedagogias proposta pelo Movimento Negro que

[...] vão servir para de um lado exigir um trabalho de refinamento e ampliação de cada um de seus significados, e por outro como instrumento teórico-metodológico apresentado aos sistemas de ensino no diálogo e no desenvolvimento de ações voltadas, por exemplo, para a implementação da Lei nº 10639 em vários municípios no estado e do país. (p. 244)

Recentemente, um processo carregado de positividade foi a realização da Conferência Nacional da Educação (Conae), que teve seu momento final no período de 28 a 30/01/2024, organizada pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), com o tema “Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. Na Conae, a partir da influência do Movimento Negro e organização das Mulheres Negras, foi pautado o debate sobre as políticas inclusivas e de igualdade racial, com foco nas Ações Afirmativas no sistema de educação e em

todas as áreas da política pública. A base para este debate foi o Manifesto “Por um PNE que busque a promoção da equidade racial”, que ressalta que “é possível elaborar propostas relacionadas à equidade racial... definir parâmetros e indicadores racializados para cada uma das metas que serão incluídas no novo PNE. É possível e necessário construir propostas que componham as diferentes estratégias que farão parte do novo PNE”.

## Água mole em pedra dura, tanto bate até que fura

Pode-se verificar que é imensurável a contribuição para a vivência mais democrática que propiciam as Políticas de Igualdade Racial, as Ações Afirmativas, e, em especial, das cotas raciais. Para que esse fato ocorresse, foi necessário travar muitas lutas individuais e coletivas, ao longo da história brasileira. Do lado mais afetado da sociedade nunca deixou de haver inconformismo e lutas expressando a contradição latente em torno da pauta da desigualdade. A população negra, nos momentos em que logrou se posicionar como ator político, sempre foi fortemente reprimida, mas nunca recuou.

Recentemente, foi publicado na revista *Teoria e Debate*, da Fundação Perseu Abramo, meu texto “Quem sabe faz a hora, não espera acontecer – Os perigos e as descobertas vivenciadas pela população negra durante a ditadura militar”. Reproduzo aqui uma das ideias contidas no texto, por considerar muito importante que a esquerda e o setores progressistas brasileiros atentem-se de que o racismo é:

[...] um sistema dotado de mecanismos que produzem e reproduzem desigualdades sociais e raciais, destinando a população negra aos cantões da sociedade. Infelizmente, constata-se que o racismo se faz presente na historicidade da esquerda e do campo progressista nacional, ao relatar sua própria trajetória de luta e analisar os processos de reação à ditadura militar. Nesse caso é exercido o pecado da “História Única” e do “Apagamento” da presença de negras e negros nos campos de luta, incrustando na vida cotidiana da sociedade brasileira o “pensamento colonizado”. (RIBEIRO, 2024, p. 50)

Não é demais dizer que é necessário e possível girar a roda da história para que a vivência na sociedade brasileira tenha por base igualdade e equidade

racial. Sader (2020) afirma que o Brasil pode ter um futuro aberto, em que as forças democráticas e populares poderão reconquistar “o consenso que levou às imensas conquistas logradas neste século. Reconstruir a hegemonia da esquerda é, pois, condição da redemocratização do Brasil e da retomada de um projeto de desenvolvimento econômico com distribuição de renda” (p. 169).

São muitos os desafios e as necessidades de ajustes de rotas, valorizando efetivamente os grupos vulnerabilizados historicamente no cotidiano da vida, na política ou nas instituições acadêmicas. É extremamente importante conchamar toda a sociedade para a participação efetiva em processos de mudança. Referências imprescindíveis para a superação do racismo são as leis e as normatizações nacionais e, também, instrumentos como o Plano de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Intolerâncias Correlatas (Conferência de Durban, realizada em 2001) e a Resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) que enfatiza a premissa de que “Não há democracia com racismo”. Importante, também, que sejam desenvolvidas ações coordenadas com o calendário global da Década Internacional dos afrodescendentes, com o tema “Afrodescendentes: Reconhecimento, Justiça e Desenvolvimento 2015-2024”, estabelecida pela ONU.

O momento planetário é bastante difícil, as crises econômica, sanitária, política e humanitária tornam a vida assustadora. Mas, por outro lado, as lutas históricas por justiça, igualdade e equidade como enfrentamento às crises devem ser vistas como antenas giratórias, um esperar... que capta sentidos, comportamentos e energias para o novo.

## Referências

- ALMEIDA, Acácio; AZEVEDO, Amailton Magno; MATTOS, Wilson. *Protagonismos de intelectuais negras e negros da PUC-SP*. São Paulo: EDUC (Autorias Negras), 2023.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019.
- ANDRADE, Daniel Pereira. “O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais”. *Revista Sociedade e Estado* – Volume 34, Número 1, 2019.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas (org.). *Análises e Propostas. Cenários do desenvolvimento do Brasil 2020*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert – FES, 2011.
- BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. *Branços e Negros em São Paulo: ensaio sociológico sobre aspectos da formação, manifestações atuais e efeitos do preconceito de cor na sociedade paulistana*. 4. ed. São Paulo: Editora Global, 2008.

- BENTO, Maria Aparecida S. “Notas sobre a branquitude nas instituições”. In: SILVA, Maria Lucia da Silva *et al.* (org.). *Violência e sociedade: o racismo como estruturante da sociedade e da subjetividade do povo brasileiro*. São Paulo: Editora Escuta, 2018.
- CHAUI, Marilena. “Democracia e sociedade autoritária”. Revista *Comunicação & Informação*. Goiânia, v. 15, n. 2, p. 149-161, jul./dez. 2012.
- FONAPRACE. *Manifesto pela Prorrogação da Lei de Cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior e Técnico Brasileiras*. 2020. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proges/documentos/2020/2538c8887d612e1907e1a5c75fcf123c.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.
- GOMES, Nilma Lino. “Ações afirmativas: dois projetos voltados para a juventude negra”. In: GONÇALVES E SILVA, Petronilha Beatriz; SILVÉRIO, Valter Roberto (orgs.). *Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003.
- GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.
- HASENBALG, Carlos A. “Desigualdades raciais no Brasil”. In: HASENBALG, Carlos A.; SILVA, Nelson do Valle. *Estrutura social, mobilidade e raça*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Ed. Revista dos Tribunais, 1988.
- MAESTRI, Mário. *O escravismo no Brasil*. São Paulo: Atual, 1994.
- MUNANGA, Kabengele. “O mundo e a diversidade: questões em debate.” *Revista de Estudos Avançados*, 2022.
- NASCIMENTO, Abdias. *O quilombismo*. Petrópolis: Vozes. 1980. (Documento n. 7).
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- RIBEIRO, Matilde. “Quem sabe faz a hora, não espera acontecer: Os perigos e as descobertas vivenciadas pela população negra durante a ditadura militar”. Revista *Teoria e Debate* da Fundação Perseu Abramo. Edição Especial: abril 2024.
- RIBEIRO, Matilde. *Bicentenário da independência do Brasil*. Porto Alegre: Nova Práxis Editorial, [Coleção Temas Insurgentes – 1ª ed], 2022a.
- RIBEIRO, Matilde. “Defesa das Cotas Raciais na Educação: uma luta contínua no Brasil”. In: VIEIRA, Cleber Santos; SOARES DA SILVA, Iraneide; MALCHER, Maria Albanise Farias (Orgs.). *Escola de Políticas de Ações Afirmativas* [Livro eletrônico]. 2ª edição, Brasília/DF – Associação Brasileira de Pesquisadoras/es Negras/os, 2022b.
- RIBEIRO, Matilde. *Políticas para Igualdade Racial no Brasil (1986/2010)*. Tese de Doutorado, PUC/SP – Pontifícia Universidade de São Paulo. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.
- SADER, Emir. “Para onde vai o Brasil?” In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (orgs.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.
- SADER, Emir. “Do Brasil que temos ao Brasil que queremos”. In: SADER, Emir. *O Brasil que queremos*. Rio de Janeiro: UFRJ/LPP, 2017.
- SANTOS, Ynaê Lopes. *Racismo Brasileiro: Uma história de formação do país*. São Paulo: Editora Todavia, 2022.
- THEODORO, Mário. *A sociedade desigual: racismo e branquitude na formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2022.

THEODORO, Mário. “A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil”. In: THEODORO, Mário (org.). *As políticas públicas e desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2008.

VICENTE, Vinícius R. Rigolin; SILVA, Raquel A. Deus; MOREIRA, Jani A. Silva. “As políticas educacionais e o neoliberalismo na América Latina e no Caribe: Primeiras aproximações”. *Revista Colloquium Humanarum*, Presidente Prudente, v. 14 - n. 4, 2017.



# Neoliberalismo, sindicalismo e democracia

*Andréia Galvão*

Desde 2015, a sociedade brasileira vem sendo marcada por períodos de crise e instabilidades política e econômica que sugerem o esgotamento do modelo capitalista neoliberal vigente desde os anos 1990. Esse modelo impôs diversos desafios ao movimento sindical, ao provocar mudanças profundas nas condições de trabalho e na configuração das classes trabalhadoras.

Estaria o sindicalismo, diante da conjuntura inaugurada pelo terceiro governo Lula, melhor posicionado para enfrentar o neoliberalismo? Nosso objetivo neste artigo não é oferecer uma resposta a essa questão, mas provocar a reflexão sobre ela, sugerindo pistas para uma agenda de pesquisa e de debate público sobre o tema. Para isso, partimos de três hipóteses:

Apesar da crise, o neoliberalismo ainda segue vivo, especialmente no que se refere aos direitos sociais e às relações de trabalho, continuando a impactar as/os trabalhadoras/es<sup>1</sup> e suas formas de organização. De um lado, governos progressistas alteraram aspectos importantes do projeto neoliberal, mas não foram capazes de oferecer uma alternativa a ele. De outro, o neoliberalismo foi capaz de se renovar, e até mesmo de se radicalizar, assumindo feições conservadoras (ANDRADE, 2019; CAVALCANTE & MARTUSCELLI, 2023).

---

<sup>1</sup> O recorte de gênero é fundamental para a análise das relações de trabalho e do engajamento no movimento sindical, razão pela qual utilizaremos essa flexão ao longo de todo o artigo.

A relação do sindicalismo com o neoliberalismo é ambivalente pois, ao mesmo tempo em que a racionalidade neoliberal se disseminou pela sociedade (BROWN, 2019; DARDOT & LAVAL, 2016) e dirigentes sindicais incorporaram ou assimilaram elementos do discurso neoliberal (TROPIA, 2009; GALVÃO, 2007), o aumento das desigualdades sociais e a deterioração das condições materiais de existência geram insatisfação e resistência.

O modelo capitalista neoliberal comporta variações, havendo vertentes ortodoxas, extremadas e autoritárias, bem como heterodoxas, moderadas e progressistas (CAVALCANTE & MARTUSCELLI, 2023; ANDRADE; CÔRTEZ & ALMEIDA, 2021; BOITO, 2018; FRASER, 2017; BRUFF, 2014). Assim, para tratar da relação entre sindicalismo e neoliberalismo é preciso diferenciar as fases de implantação (governo Collor), consolidação (governos Cardoso), reforma (governos Lula e Dilma) e crise do capitalismo neoliberal (governos Temer e Bolsonaro), uma vez que, em cada uma dessas fases, as condições para a ação sindical podem ser mais adversas ou mais favoráveis.

Convém, também, esclarecer que o sindicalismo brasileiro não é um bloco monolítico, sendo possível observar diferentes concepções e estratégias sindicais que variam conforme a base social considerada, a conjuntura política e econômica na qual sua ação se desenvolve, a relação estabelecida com o Estado e com o patronato, as formas de articulação com partidos e movimentos sociais aliados. Apesar disso, dados os limites deste artigo, trataremos do sindicalismo de modo geral. Na primeira parte, apresentamos brevemente algumas características da ação sindical diante da consolidação do modelo neoliberal até sua crise. Na segunda, trataremos mais detalhadamente de suas dificuldades diante da ofensiva neoliberal-conservadora que, apoiada por movimentos de extrema direita de cunho neofascista<sup>2</sup>, colocou em xeque a própria democracia. Nas considerações finais, discutimos os limites que permanecem e as possibilidades de um novo horizonte.

---

<sup>2</sup> O neofascismo constitui uma modalidade específica de autoritarismo conservador em, pelo menos, dois sentidos: possui uma base reacionária de massa e trata seus opositores (a esquerda e o pensamento de esquerda) não como adversários, mas como inimigos a serem eliminados (Boito, 2020).

## De uma crise a outra

Os anos 1990 foram muito difíceis para o movimento sindical. A reestruturação produtiva das empresas, com a introdução de novas tecnologias e formas flexíveis de organização e gestão da força de trabalho, as privatizações e as reformas pró-mercado (trabalhista, previdenciária, administrativa) levaram à perda de direitos sociais e trabalhistas e à desestruturação do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego, da informalidade e de formas de contratação precárias. Ao mesmo tempo em que esses problemas, de ordem objetiva, provocaram a redução e a fragmentação da base de representação sindical, a ideologia neoliberal impactou a subjetividade das/os trabalhadoras/es, estimulando o individualismo, a competitividade e enfraquecendo a solidariedade entre trabalhadoras/es que se encontram em diferentes situações de trabalho, o que dificulta o associativismo.

Os sindicatos perderam representatividade e legitimidade. A apologia e a idealização do mercado, o culto ao empreendedorismo e a propagação de valores meritocráticos dificultaram a organização e a ação coletiva, afinal, o empreendedor conta (supostamente) apenas consigo mesmo, com seus esforços, sua competência e seu mérito individual, sem depender do Estado, nem do sindicato. A disseminação de valores do mercado em detrimento do Estado arrefeceu a luta em prol de direitos universais e de políticas de bem-estar, fragilizando a capacidade de mobilização e de resistência diante das reformas neoliberais.

Esse processo não afetou apenas a base dos sindicatos. Uma parcela não desprezível de suas lideranças aderiu à tese da modernização e da flexibilização das relações de trabalho como saída para o desemprego e a informalidade. Mesmo setores mais críticos aos governos Cardoso e a sua política neoliberal passaram a admitir a possibilidade de negociar direitos e de diferenciá-los conforme o poder de organização e barganha de cada categoria ou de parte dela. O objetivo da ação sindical passou a ser a preservação do emprego e a retomada do crescimento econômico. Mas, apesar do declínio da atividade grevista então observado, a queda na taxa de sindicalização não foi expressiva, o que se deve à grande sindicalização do setor público após a Constituição de 1988.

A despeito das divergências entre as concepções e estratégias adotadas pelas diferentes correntes sindicais, uma das novidades daquele período foi a

emergência de uma perspectiva de prestação de serviços, denominada pelos próprios dirigentes como “sindicalismo cidadão”. Tratava-se, contudo, de uma concepção de cidadania peculiar, ressignificada pelo neoliberalismo, pois “cidadão” deixou de ser aquele que reivindica seus direitos ao Estado, que luta pela ampliação de leis e para que essas tenham uma abrangência universal, para se tornar aquele que compra sua proteção social no mercado ou que a assegura através do sindicato de sua categoria (GALVÃO, 2013).

Por outro lado, os efeitos negativos da política de abertura comercial e da privatização de empresas sobre os trabalhadores sindicalmente organizados, somados ao descontentamento provocado pela combinação de juros elevados, baixo crescimento econômico e aceleração do desemprego, sobretudo no segundo mandato de Cardoso, estimularam a oposição ao governo. Assim, apesar de enfraquecido e dividido, o movimento sindical foi um agente político importante, contribuindo para a vitória de Lula nas eleições de 2002.

Os governos petistas adotaram medidas de caráter neodesenvolvimentista que possibilitaram a redução do desemprego, da desigualdade e da pobreza, permitindo ao sindicalismo ingressar em uma nova fase (BOITO JR., GALVÃO & MARCELINO, 2015). A ampliação de programas sociais, a valorização do salário mínimo e a retomada do crescimento econômico impactaram positivamente o emprego e a renda, melhorando as condições para a ação sindical (KREIN & DIAS, 2017). A abertura de canais de participação destinados à discussão e elaboração de políticas públicas e a incorporação de representação sindical aos fóruns e conselhos tripartites asseguraram o reconhecimento institucional dos sindicatos. Esses aspectos, aliados à proximidade entre setores do sindicalismo e o PT, viabilizaram o apoio da grande maioria do movimento sindical aos governos petistas. Vigente entre 2003 e 2014, essa nova fase combinou uma forte e vitoriosa atividade no plano da luta reivindicativa – marcada pelo aumento de negociações com reajuste real de salário e pela retomada do ativismo grevista – com a prevalência de uma orientação política moderada na cúpula do movimento sindical (BOITO JR., GALVÃO & MARCELINO, 2015).

No entanto, o neodesenvolvimentismo representou a reforma do neoliberalismo, não sua superação (BOITO, 2018). Tanto Lula quanto Dilma suspenderam o projeto, pretendido por Cardoso, de enterrar a Era Vargas, mas promoveram movimentos contraditórios em matéria de regulação do trabalho,

com o reconhecimento de alguns direitos e a flexibilização de outros (KREIN & BIAVASCHI, 2015). Ainda que a informalidade tenha se reduzido nesse período, observam-se mudanças na estrutura de emprego, com o crescimento do setor de serviços – bastante heterogêneo do ponto de vista das ocupações e da capacidade de implantação sindical – e o aumento da terceirização, inclusive no setor público, comprometendo a qualidade dos empregos formais criados (POCHMANN, 2022). Além disso, a substituição de assalariados por prestadores de serviço contratados como Pessoa Jurídica (PJ) e Microempreendedores Individuais (MEI) – figura criada para formalizar o autônomo, mas que tem sido utilizada para burlar o vínculo de emprego – facilita a difusão da ideologia do empreendedorismo e afasta o trabalhador dos sindicatos.

A política adotada no campo do trabalho expressa a composição heterogênea da base de sustentação dos governos petistas, fruto de uma ampla coalizão social e partidária, mas também indica que o projeto neoliberal, embora derrotado nas urnas, continuou presente no jogo político, pautando as disputas entre classes e grupos sociais. A ideologia neoliberal penetrou, de modo seletivo e contraditório, em partidos e movimentos de esquerda, afetando a capacidade de o movimento sindical lutar por demandas políticas e sociais mais amplas, bem como de se contrapor de modo sistemático a medidas que promovem a redução de direitos sociais e trabalhistas (GALVÃO, 2013; LIMA & OLIVEIRA, 2021). De modo geral, as correntes majoritárias no sindicalismo não questionaram o modelo de desenvolvimento adotado pelos governos petistas, mas, antes, buscaram seu aperfeiçoamento (MARCELINO & GALVÃO, 2020). Isso provocou conflitos, cisões e desencadeou um processo de reconfiguração organizativa que levou à criação de novas centrais, parte das quais assumiu uma posição crítica aos governos desde referenciais antineoliberais e anticapitalistas sem, contudo, aumentar sua inserção na base, permanecendo minoritárias.

O predomínio de um setor sindical politicamente moderado, porém, não impediu o crescimento dos indicadores de greve, nem a realização periódica de marchas e mobilizações para apresentar ou relançar a agenda política das centrais em defesa de medidas como redução da jornada, desenvolvimento sustentável, trabalho decente, distribuição de renda, entre outras (CARDOSO, 2015; MARCELINO & GALVÃO, 2020). No entanto, se o movimento sindical não deixou de promover manifestações, elas se tornaram um repertório de ação mais

simbólico e protocolar, uma vez que passaram a envolver fundamentalmente as direções. A que se deve a baixa participação das bases nessas manifestações? Podemos levantar algumas hipóteses a esse respeito. Em primeiro lugar, a cautela do sindicalismo próximo ao governo, temeroso de que protestos de envergadura desestabilizassem politicamente seu aliado no poder, sobretudo em anos eleitorais. Em segundo lugar, o crescimento econômico verificado entre 2004 e 2013 pode ter tido um efeito de acomodação sobre as/os trabalhadoras/es, satisfeitas/os com a melhora de sua condição material. Em terceiro lugar, a baixa capacidade do sindicalismo brasileiro, dadas as características da estrutura sindical corporativa, representar trabalhadoras/es precárias/os e informais, faz com que a convocação sindical não encontre eco em uma parcela significativa do mercado de trabalho (GALVÃO, 2023). Em quarto lugar, ao não enfrentar a racionalidade neoliberal, os governos petistas contribuíram para desconectar as políticas de inclusão social de uma “gramática de direitos”<sup>3</sup>, o que produziu um efeito despolitizador. Em quinto lugar, o sindicalismo brasileiro, com raras exceções, está muito ausente do local de trabalho e abriu mão das tarefas de formação política, de modo que se verifica um descolamento entre direção e base.

Assim, se a moderação política e a preferência pela ação institucional não eliminaram conflitos trabalhistas e greves, o predomínio de mobilizações de cunho econômico-corporativo nos ajuda a entender o relativo distanciamento entre o conjunto do movimento sindical e as manifestações de junho de 2013. Afinal, os sindicatos perderam o protagonismo das ruas para outros movimentos sociais (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

O padrão de atuação assumido pelo sindicalismo brasileiro caracterizou-se pela combinação de ação reivindicativa de caráter econômico na base com manifestações políticas na cúpula<sup>4</sup>, o que cobrou um preço no momento em que a conjuntura começou a se modificar. O movimento sindical não foi capaz de resistir à ofensiva neoliberal desencadeada a partir da reeleição de Dilma Rousseff.

---

<sup>3</sup> “Os ganhos de cidadania chegaram assim pelo e para o mercado” (Andrade, Côrtes e Almeida, 2021, p. 15).

<sup>4</sup> As principais mobilizações políticas entre 2004 e 2014 foram: oito marchas nacionais “da classe trabalhadora”, em defesa do aumento do salário mínimo e direitos sociais (de 2004 a 2014), dois protestos contra a crise internacional, as demissões e pela estabilidade no emprego (em 2008 e 2009) e duas jornadas nacionais unitárias de lutas e paralisações, com o objetivo de “fazer avançar a pauta dos trabalhadores no congresso” (julho e agosto de 2013).

A sobreposição entre crise econômica e política atingiu em cheio as organizações sindicais: de um lado, observa-se o aumento do desemprego, da precariedade e da informalidade no mercado de trabalho; de outro, o crescimento do conservadorismo e do autoritarismo entre setores médios e populares<sup>5</sup>. As centrais sindicais se dividiram em três campos: um, engajado na construção da *Frente Brasil Popular* e da *Frente Povo sem medo*, contrárias à política econômica de austeridade adotada ainda no governo Dilma, às reformas neoliberais então em discussão e ao *impeachment* da presidenta; outro, apesar de não ter assumido uma posição pública em virtude de divergências internas, conta com importantes lideranças que se declararam favoráveis ao *impeachment*; e o último, que se posicionou a favor do *Fora Todos*. A participação de algumas centrais sindicais, ao lado de outros movimentos sociais, nas duas *Frentes* expressou seu compromisso com a defesa de direitos sociais e da democracia. No entanto, as manifestações por elas convocadas entre 2015 e 2016 obtiveram uma adesão bem menor do que as manifestações de direita, convocadas em defesa do *impeachment*.

A dificuldade de mobilizar sua base para realizar lutas de massa com caráter antineoliberal e em prol da resistência democrática se deve, em parte, à divisão do movimento sindical<sup>6</sup> e, em parte, aos motivos anteriormente evocados. É preciso, também, considerar que muitas das medidas propostas a partir do governo Temer haviam sido colocadas em discussão já no governo Dilma, o que evidencia as contradições e tensões que marcaram os governos do PT<sup>7</sup>. Além disso, as preocupações econômicas se mantiveram em primeiro plano,

<sup>5</sup> Crescimento potencializado pelo descontentamento com políticas que feriram fundamentos da moralidade cristã e da sociedade patriarcal, com a perda de valores e posições estabelecidas pelas hierarquias de raça, gênero e sexualidade (Cavalcante e Martuscelli, 2013; Andrade et al., 2021).

<sup>6</sup> Divisão que se expressou nas duas ações contra a ampliação das possibilidades de terceirização em 2015 e nos cinco dias nacionais de mobilização contra Temer e as reformas em 2016.

<sup>7</sup> Em seu primeiro mandato, Dilma aventou a possibilidade de reformar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), admitindo a derrogação da lei pela negociação e a introdução de novos contratos de trabalho (eventual, por hora trabalhada), destinados a garantir um patamar mínimo de direitos às/aos trabalhadoras/es precárias/os (Marcelino e Galvão, 2020). Lula também defendeu a flexibilização da CLT em seus dois mandatos, alegando ser necessário modernizá-la para permitir a criação de contratos “especiais” para determinados públicos-alvo. Ao ser indagado se isso não criaria um estatuto rebaixado ou diferente, ele declarou: “Tudo bem, trabalhador diferente ele já é, quando está na rua, sem trabalhar” (Cf. NOSSA, Leonencio. Lula afirma que CLT precisa ser flexibilizada. *O Estado de S. Paulo*, 18 maio 2007).

mas não se tratava mais de melhorar o salário e a renda e sim de evitar perdas. Os indicadores de greves entraram em declínio a partir de 2017 e suas pautas se tornaram mais defensivas (MARCELINO & GALVÃO, 2020).

Assim, depois de ter passado por um período favorável durante a reforma do modelo econômico neoliberal, o sindicalismo se viu novamente diante de uma situação de crise. No entanto, desta vez a ofensiva neoliberal foi acompanhada pela ascensão da extrema direita, que desferiu um ataque frontal e contínuo às instituições democráticas, aos sindicatos e aos movimentos sociais progressistas, razão pela qual adotamos o conceito de neofascismo.

## Quando neoliberalismo e neofascismo se encontram

A conjuntura inaugurada em 2015 foi muito adversa para o movimento sindical. A reforma trabalhista de 2017 reforçou as características da estrutura ocupacional brasileira, historicamente marcada pela alta informalidade e pela rotatividade no emprego, legalizando práticas anteriormente proibidas pelo direito do trabalho. Novas modalidades de trabalho precário (como o contrato intermitente) foram introduzidas e a derrogação da lei pela negociação, pretendida desde a década de 1990, foi, finalmente, autorizada. Ao mesmo tempo, as normas relativas à saúde e à segurança do trabalhador foram afrouxadas, a fiscalização das empresas reduzida e o acesso à Justiça do Trabalho dificultado.

A diversificação de formas contratuais aprofundou a vulnerabilidade no mercado de trabalho e afetou a capacidade de organização e representação sindical. A extensão da terceirização para qualquer atividade, também aprovada em 2017, permite a contratação de trabalhadoras/es com salários mais baixos e menos benefícios que os assegurados pela empresa tomadora de serviços, fragmentando coletivos de trabalho em categorias profissionais e, portanto, em sindicatos, distintos<sup>8</sup>. A possibilidade de contratar prestadores de serviços como autônomos permanentes facilita o aumento da relação de emprego disfarçada, ou seja, de um

---

<sup>8</sup> Isso tem relação com as características da estrutura sindical corporativa, pois a unicidade sindical, o monopólio da representação e o enquadramento sindical por categoria favorecem a divisão dos sindicatos e a pulverização dos trabalhadores de um mesmo setor ou ocupação em categorias profissionais diferentes. Para uma análise crítica de seus impactos, ver: Galvão e Marcelino (2019).



trabalho sem direitos e sem proteção sindical, contribuindo para a implosão do trabalho assalariado e a dissolução da identidade de classe trabalhadora assalariada. O teletrabalho e outras formas de trabalho remoto –que se intensificaram na pandemia da COVID-19, devido às exigências de isolamento social – desafiam os sindicatos a organizar trabalhadores dispersos territorialmente e submetidos a diferentes formas de contratação (CAMPOS et al., 2021; COLOMBI et al., 2022).

Se a taxa de sindicalização já era baixa quando as condições econômicas eram mais favoráveis à criação de empregos, ela foi se reduzindo ainda mais após a ofensiva neoliberal-conservadora e, sobretudo, a partir da reforma trabalhista, passando de 14,4% em 2017 para 11,2% em 2019<sup>9</sup>. Em 2022, registra-se uma nova queda, para 9,2%, de modo que dentre as 99,6 milhões de pessoas ocupadas, somente 9,1 milhões são sindicalizadas. A sindicalização é mais baixa entre trabalhadoras/es precárias/os, pois a fragilidade das ocupações dificulta a sindicalização<sup>10</sup>. Os sindicatos também foram afetados pelo fim da obrigatoriedade do imposto sindical, o que reduziu drasticamente suas finanças, impactando sua capacidade de promover ações e apoiar movimentos sociais<sup>11</sup>.

À medida que o contexto foi se fechando, as centrais, divididas entre 2015 e 2016, se reaproximaram e passaram a atuar de forma unitária, buscando articular a luta por direitos à defesa da democracia. O conjunto das centrais, mesmo as que haviam manifestado disposição para negociar as reformas neoliberais com Temer, assumiram posições mais críticas ao neoliberalismo, sustentando a posição de que a crise não poderia ser resolvida com medidas de austeridade<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cf. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28667-taxa-de-sindicalizacao-cai-a-11-2-em-2019-influenciada-pelo-setor-publico>. Disponível em: 15 out 2023.

<sup>10</sup> A instabilidade dos vínculos marcados por altas taxas de rotatividade e baixos níveis de remuneração e de qualificação fazem com que os precários tendam a se afastar dos sindicatos. Isso não lhes impede de se organizar, mas, como abordaremos adiante, essa organização nem sempre se dá por intermédio de sindicatos.

<sup>11</sup> A arrecadação do imposto sindical passou de 1,47 bilhão de reais em 2017 para 12,50 milhões de reais em 2022 entre os sindicatos; entre as centrais, caiu de 213,3 milhões para 1,9 milhão de reais. Cf. <https://www.poder360.com.br/economia/contribuicao-sindical-despenca-98-em-5-anos/>. Acesso em: 15 out 2023.

<sup>12</sup> Em 2017, as centrais promoveram dois dias nacionais de paralisação contra as antirreformas de Temer, duas greves gerais contra a reforma trabalhista (em 28 de abril e 30 de junho), o “Ocupa Brasília” e uma greve geral contra a reforma da previdência.

Mas, novamente, a pauta por elas concebida repercutiu pouco sobre suas bases, o que sugere que elas não foram bem-sucedidas na tarefa de mostrar às/aos trabalhadoras/es a relação entre a defesa da democracia e a defesa de direitos<sup>13</sup>. Já apresentamos algumas hipóteses para explicar a baixa participação das bases em manifestações políticas em um contexto mais favorável aos sindicatos. Mas a que se deveria a manutenção desse padrão em um contexto adverso?

O impacto do neoliberalismo entre dirigentes e trabalhadores é uma hipótese que não pode ser descartada, pois sua propagação altera o padrão de relações sociais (BROWN, 2019; DARDOT & LAVAL, 2016), desresponsabilizando o Estado da promoção do bem-estar e transferindo-a ao indivíduo. Muitos dirigentes sindicais admitiram, em algumas situações, a flexibilização de alguns direitos, embora essa posição seja diferenciada conforme o setor de atividade econômica e a corrente sindical considerada. Nos governos aliados ao movimento sindical, a tese da prevalência do negociado sobre o legislado ganhou adeptos sob a alegação de que ela fortaleceria os sindicatos (CAMPOS et al., 2021), o que desarmou a resistência à reforma trabalhista realizada pelo governo Temer<sup>14</sup>. Alguns dirigentes também se mostraram favoráveis à terceirização, já que essa forma de contratação passou a representar uma espécie de nicho de mercado para a expansão de determinadas correntes sindicais (GALVÃO, 2023). Esse posicionamento foi atenuado e o discurso parcialmente revisto quando governos adversários do movimento sindical assumiram o poder. Além da mudança de contexto político-econômico, o fato dos governos Temer, mas, sobretudo, Bolsonaro, alijarem o movimento sindical do processo de negociação e, inclusive, fecharem canais de participação aos movimentos sociais contribuiu para a rejeição de novas medidas que pretendiam aprofundar a flexibilização já estabelecida.

Essa mudança de posição e de discurso, porém, parece não ter sido acompanhada pela base, de modo que a resistência ao neoliberalismo é maior na cúpula do que na base do movimento sindical. Essa defasagem entre dirigentes e dirigidos se deve a várias razões além do distanciamento e da ausência de

---

<sup>13</sup> As dificuldades de mobilização em torno de pautas democráticas podem também expressar a redução do apoio à democracia e a dissociação entre direitos e democracia apontadas por algumas pesquisas de opinião (cf. Meneguello et al., 2023).

<sup>14</sup> É preciso lembrar que a possibilidade de negociar melhorias em relação ao estabelecido na legislação já existia antes da reforma. Desse modo, a prevalência do negociado sobre o legislado seria nada mais do que uma forma de derrogar a lei pela negociação.

formação político-sindical anteriormente apontadas, que fazem com que a defesa da Constituição de 1988 e da CLT não tenha sido incorporada pela massa de trabalhadoras/es. A base teria maior dificuldade para reconhecer o papel do Estado enquanto promotor e garantidor de direitos de cidadania devido às condições bastante precárias nas quais a maior parte dela já trabalha e às experiências com o serviço público em sua vida cotidiana<sup>15</sup>. Nesse sentido, tenderiam a manifestar indiferença tanto em relação ao Estado – uma vez que os direitos nunca se universalizaram no Brasil – quanto a uma legislação inclusiva, que assegure direitos universais para todas e todos, independentemente do setor de atividade, da forma de contratação e da categoria profissional à qual pertencem. A normalização da precarização e as necessidades de sobrevivência podem nos ajudar a entender as dificuldades para que a luta por direitos tenha mais apelo junto às/aos trabalhadoras/es e saia do plano discursivo, convertendo-se em organização e em mobilização de massa.

Há, ainda, uma outra dimensão a ser considerada. Parcelas significativas das classes trabalhadoras assumiram a tese de que o mercado pode prover serviços sociais de forma mais eficaz que o Estado e que o mérito individual pode ser “critério” de bem-estar. A tese de que o Estado “atrapalha” facilita a adesão ao discurso da modernização e da flexibilização das relações de trabalho e debilita a resistência ao processo de remercantilização e destituição de direitos que acompanha os reiterados ataques ao serviço público perpetrados pelo neoliberalismo turbinado pelo autoritarismo. Por fim, a lógica meritocrática e o incentivo ao empreendedorismo fortalecem o modelo do “sujeito empresa-de-si-mesmo”, transferindo para o/a trabalhador/a os riscos inerentes ao processo de trabalho e o ônus de assegurar sua proteção social<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Experiência que compreende não apenas os serviços sociais, mas a segurança pública e o aparato repressivo do Estado, e que varia conforme as clivagens de gênero e raça (Andrade, Côrtes e Almeida, 2021).

<sup>16</sup> O discurso do empreendedorismo penetrou em diferentes segmentos da sociedade, mas seus significados e as situações em que a atitude empreendedora se apresenta são bastante heterogêneos (Leite e Lindoso, 2021). Ainda assim, é possível assumir que o empreendedorismo ressignifica a informalidade e justifica a precariedade, convertendo-as em algo positivo, o que produz um efeito desmobilizador (Lima e Oliveira, 2021). A religião também desempenha um papel fundamental nesse processo, uma vez que a teologia da prosperidade, que se expande com o crescimento do neopentecostalismo, valoriza o empreendedorismo e o esforço individual.

As inovações tecnológicas, a exemplo do trabalho subordinado a plataformas digitais, também contribuem para reforçar o empreendedorismo e o rebaixamento de direitos, ampliando as possibilidades de substituição de assalariados por falsos autônomos (ANTUNES, 2023). Além de possuir implicações substantivas do ponto de vista ideológico, mediante a ideia de que as condições de vida e de trabalho dependem apenas das capacidades individuais, a uberização produz impactos organizativos. Ao se apresentar como uma intermediária entre prestador de serviço e cliente, a plataforma elimina a figura do empregador, a quem dirigir as demandas e com quem negociar melhores condições de trabalho, ajudando a disseminar a crença de que os informais e autônomos não “tem direito” de se sindicalizar. Desse modo, só lhes resta confiar em seus próprios méritos para obter uma mobilidade social ascendente ou, caso essa saída não se mostre eficaz, se organizar em associações, uma vez que tendem a desconfiar da instituição sindical (GALVÃO, 2023).

As dificuldades se intensificaram sob Bolsonaro não apenas devido ao teor de suas políticas (a exemplo da reforma da previdência aprovada em 2019), mas também por suas posições relativas a direitos, expressas, por exemplo, na defesa de uma legislação trabalhista “próxima da informalidade”<sup>17</sup> e, durante a pandemia da COVID-19, por meio da falsa polarização entre direito ao trabalho e direito à saúde. O discurso segundo o qual o isolamento social seria economicamente insustentável e privilégio de poucos – afinal, “quem não trabalha, não come”<sup>18</sup> –, ressoou em parcela dos trabalhadores, que assumiram o direito ao trabalho sob a ótica de sua liberdade individual e não na perspectiva do direito do trabalho.

As investidas contra a democracia dificultam a organização dos trabalhadores, restringem as possibilidades de negociação coletiva e entram as ações sindicais, mas não inviabilizam experiências de resistência. Essas, no entanto, expressam perspectivas político-ideológicas e organizativas distintas. Tomemos o exemplo dos entregadores de mercadoria, categoria que adquiriu grande visibilidade social durante a pandemia e que foi capaz de promover manifestações de envergadura, como o “breque dos apps” em 2020. A experiência dos

<sup>17</sup> Cf. <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/12/12/bolsonaro-defende-lei-trabalhista-proxima-da-informalidade.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 15 de abril de 2024.

<sup>18</sup> Cf. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/05/13/quem-nao-quiser-trabalhar-que-fique-em-casa-diz-bolsonaro.htm>. Acesso em: 15 abr. 15 de abril de 2024.

entregadores permite-nos extrair algumas observações importantes: a primeira é a opção por uma forma de organização não sindical. Os entregadores vêm criando, por todo o país, associações que disputam com os sindicatos a tarefa de organização e representação, evidenciando um movimento de deslegitimação e de rejeição da forma sindicato<sup>19</sup>. A recíproca é verdadeira, pois, de modo geral, os sindicatos e centrais manifestam um incômodo com a concorrência estabelecida pelas associações, procurando deslegitimá-las enquanto representantes das/os trabalhadoras/es. A segunda observação é que a organização das/os trabalhadoras/es precárias/os, dentro e fora dos sindicatos, é muito focada em aspectos econômicos, que são imprescindíveis para melhorar suas condições de trabalho, mas que não constituem, em si mesmos, direitos. Muitas associações almejam a melhoria de sua situação “no mercado”: obtenção de descontos na compra de motos e automóveis (no caso de motoristas de aplicativos), no preço da gasolina, além de seguro de automóvel, motocicleta, de vida e para as mercadorias transportadas, sem questionar o modelo de trabalho subordinado a plataformas. A terceira observação é que não há consenso com relação ao tipo e ao escopo de direitos a serem defendidos. Verifica-se, em muitos casos, uma defesa genérica de direitos, apartada da discussão sobre seu caráter universal ou focalizado, bem como sobre o papel do Estado (e do orçamento público) na garantia de direitos sociais e trabalhistas (GALVÃO, 2023).

Diante da pergunta: pelo que se luta, afinal? – esboçam-se diferentes respostas<sup>20</sup>. Parte das/os trabalhadoras/es e de suas organizações lutam pelo reconhecimento do vínculo de emprego e pela adoção da CLT, reivindicando

---

<sup>19</sup> A possibilidade de que uma parte dessas associações seja fruto da ação antissindical das empresas e criadas para defender sua posição não deve ser descartada. No entanto, há associações bastante críticas às empresas e que confrontam diretamente seus interesses (Galvão, Lemos e Trópia, 2023).

<sup>20</sup> Conforme indicado pelas pesquisas de opinião disponíveis, embora seja importante assinalar que elas se orientam por diferentes perspectivas e procedimentos metodológicos. Pesquisadores, associados ou não ao movimento sindical, revelam uma divisão entre uma maioria de trabalhadores favoráveis ao reconhecimento da relação de emprego e um percentual significativo favorável ao trabalho autônomo (CUT/Instituto Observatório Social, 2021; Machado e Zanoni, 2022). Por outro lado, pesquisas encomendadas pelas plataformas (como Uber e IFood) ou associações de empresas (Associação Brasileira de Mobilidade e Tecnologia – Amobitec) apontam uma preferência pelo trabalho autônomo (Cebrap/Amobitec, 2023; Datafolha, 2023). Nenhuma das pesquisas indaga sobre as razões das preferências manifestadas. Para uma crítica às questões e à metodologia empregada pelo Datafolha, cf: <https://>

direito a férias, 13º, licença-saúde, FGTS, aposentadoria. Outros dividem-se entre a defesa do trabalho autônomo, mesmo tendo consciência de que a autonomia é, em grande parte, ilusória, ou de uma regulação específica para trabalhadoras/es de plataformas digitais. A rejeição à CLT pode ser atribuída a vários fatores. O caráter limitado dos direitos garantidos pelo CLT é um deles. A influência da perspectiva neoliberal é outro. Parte das/os trabalhadoras/es, “vendo-se na posição de empreendedor, de informal ou de autônomo, encarou com maus olhos a formalização de seus negócios e os consequentes procedimentos burocráticos e encargos pagos ao Estado” (ANDRADE, CÔRTEZ & ALMEIDA, 2021, p. 17). Mas a adesão à lógica do empreendedorismo pode ter sido estimulada por suas experiências de trabalho formal anteriores, que podem tê-los levado a associar a carteira de trabalho a uma gestão despótica do trabalho – da qual querem escapar – e à ausência de flexibilidade na definição de seu horário e sua renda (GALVÃO, LEMOS & TRÓPIA, 2023). Não se pode também desconsiderar o caráter paradoxal e contraditório das posições assumidas, pois muitos querem direitos garantidos pela legislação, como férias e 13º salário, mas rechaçam a CLT.

Apesar da desconexão entre o movimento sindical e uma parcela significativa de sua base, a história das lutas sociais nos mostra que sua atuação é fundamental para a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade democrática. A unidade sindical contra a ameaça neofascista foi um fator importante para o retorno de Lula ao governo federal. Mas o neoliberalismo não é uma carta fora do baralho. Nem o bolsonarismo, diga-se de passagem, pois a derrota do governo Bolsonaro não significou a derrota da ideologia e do movimento reacionário de massa que lhe deu sustentação.

## Considerações finais

As dificuldades enfrentadas pelo movimento sindical para organizar e representar as/os trabalhadoras/es se acentuaram após 2015. Essas dificuldades são organizativas, mas também político-ideológicas, na medida em que se trata de resistir ao neoliberalismo e de conceber alternativas a ele.

---

trab21.org/2023/07/07/pesquisa-datafolha-encomendada-pela-uber-e-ifood-tem-vicios-na-sua-metodologia-que-comprometem-o-resultado/2023.

Em um contexto de crise, a capacidade do sindicalismo mobilizar setores mais amplos das classes trabalhadoras em torno de pautas que envolvem questões políticas, como a defesa de direitos sociais e da própria democracia, foi se reduzindo. O contexto que se abre com o terceiro governo Lula permitirá uma reversão desse processo? Ainda é cedo para responder a uma questão tão complexa quanto essa. Mas o debate sobre a regulação do trabalho vinculado a plataformas promovido pelo governo permite refletir sobre alguns aspectos do problema.

Depois de ter instituído um grupo de trabalho tripartite para elaborar propostas destinadas a regulamentar o transporte de bens, de pessoas e “outras atividades executadas por intermédio de plataformas tecnológicas”, o governo acabou apresentando um Projeto de Lei Complementar (PLP 12/2024) restrito ao transporte de passageiros em veículos de quatro rodas, o que expressa a falta de consenso na mesa de negociação. A decisão de encaminhar uma proposta que não reconhece o vínculo empregatício entre motoristas de aplicativo e plataformas vem suscitando diversas críticas<sup>21</sup>. A maneira como a jornada, a remuneração mínima e o acesso à seguridade social foram definidos não assegura novos direitos e garantias às/aos trabalhadoras/es, apesar da criação de uma nova forma de contribuição previdenciária, distinta do MEI e das regras vigentes para contribuinte individual, pois introduz a contribuição das empresas. O direito de sindicalização não é novidade para os autônomos e o direito de negociação coletiva suscita dúvidas sobre sua aplicabilidade, afinal, o que será negociado se as plataformas são reconhecidas como intermediárias e não como empregadoras? Por fim, ainda que restrito ao transporte de passageiros, o projeto abre precedentes para a proposição de uma regulação rebaixada para as demais categorias de trabalhadoras/es subordinadas/os a plataformas.

Ainda assim, parte do contingente de trabalhadoras/es que não quer “virar CLT” tem recusado a regulamentação proposta, considerando qualquer intervenção do governo como um atentado à sua liberdade de empreender. Tem, também, criticado o papel assumido por sindicatos e centrais sindicais, que se apresentam como seus representantes na mesa de negociação, sem ser capazes de sindicalizar sua base e, portanto, desconhecendo tanto suas condições de

---

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, Severo e Souto Maior (2024). Os entregadores, por sua vez, também externaram suas críticas, considerando o PLP um retrocesso em relação às propostas que apresentaram na mesa de negociação.

trabalho quanto suas aspirações. O slogan escolhido pelo governo para apresentar o projeto, “autonomia com direitos”, tenta dialogar com as diferentes posições em jogo, mas não agrada nem gregos, nem troianos<sup>22</sup>. Ao criar “uma figura híbrida, algo como um minotauro, só que com cabeça de empresa e corpo de trabalhador” (CARELLI, 2024), o governo expressa a correlação de forças e a disputa de projetos vigente em seu próprio interior e na sociedade, revelando que a racionalidade neoliberal continua a nos desafiar.

## Referências

- ANDRADE, Daniel. “Crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade”. *Novos Estudos Cebrap* 113, jan.–abr. 2019, p. 9-35.
- ANDRADE, Daniel, CÔRTEZ, Mariana, ALMEIDA, Silvio. “Neoliberalismo autoritário no Brasil”. *Caderno CRH*, v. 34, 2021, p. 1-25.
- ANTUNES, Ricardo. *Icebergs à deriva, o trabalho nas plataformas digitais*. São Paulo: Boitempo, 2023.
- BOITO, Armando; GALVÃO, Andréia; MARCELINO, Paula. La nouvelle phase du syndicalisme brésilien. *Cahiers des Amériques Latines*, n. 80, p.147-167, 2015 [republicado em português sob o título “O neodesenvolvimentismo e a recuperação do movimento sindical brasileiro. In: Boito, Armando. *Reforma e crise política no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, São Paulo: Editora da UNESP, 2018, p. 183-207].
- BOITO, Armando. “Por que caracterizar o governo Bolsonaro como neofascismo”. *Crítica Marxista*, n. 50, 2020, p. 111-120.
- BOITO, Armando. *Reforma e crise política no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, São Paulo: Editora da UNESP, 2018.
- BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

<sup>22</sup> À exceção dos sindicatos presentes no evento de lançamento e das centrais, que saíram rapidamente em defesa do projeto, considerando-o “o primeiro passo” rumo à garantia de direitos (Centrais, 2024). Motoristas e entregadores, por sua vez, promoveram manifestações em diversas capitais do país contra o projeto. Dentre as palavras de ordem destacam-se, em especial, críticas aos sindicatos, baseadas na interpretação de que a representação sindical estaria sendo imposta, e ao governo, que teria definido um enquadramento previdenciário diferenciado para os motoristas tão somente para aumentar sua arrecadação. Cf. <https://www.otempo.com.br/cidades/sindicato-nao-motoristas-de-aplicativo-protestam-contraregulamentacao-em-bh-1.3346675>; <https://www.folhape.com.br/economia/motoristas-de-aplicativo-fazem-manifestacao-contraregulamentacao-da/325659/>; <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/04/02/motoristas-de-aplicativo-protestam-em-sp-contraprojeto-que-propoe-regulamentacao-da-profissao.ghtml>; <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/18/criticas-ao-pl-do-governo-fake-news-bolsonaristas-e-greves-marcadas-entenda-disputas-em-torno-do-trabalho-em-apps>



- BRUFF, Ian. The rise of authoritarian neoliberalism, *Rethinking Marxism*, n. 26, 2014.
- CAMPOS, Anderson et al. O impacto da Reforma Trabalhista no sindicalismo brasileiro: I. In: KREIN, José Dari et al. (Org). *O Trabalho pós-reforma trabalhista* (2017), v. 1. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, p. 321-358, 2021.
- CARDOSO, Adalberto. Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro. *Cadernos CRH*, n. 75, p. 493-510, 2015.
- CARELLI, Rodrigo. “Subordinação sem direitos: o projeto de lei Nem-Nem do governo federal”. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/economia/subordinacao-sem-direitos-o-projeto-de-lei-nem-nem-do-governo/>. Acesso em: 06 mar. 2024.
- CAVALCANTE, Sávio M. e MARTUSCELLI, Danilo E. “Efeitos políticos da terceira ofensiva neoliberal na Bolívia e no Brasil”. *Caderno CRH*, v. 36, 2023, p. 1-22.
- CEBRAP/AMOBITEC. *Mobilidade urbana e logística de entregas: um panorama sobre o trabalho de motoristas e entregadores com aplicativos*. São Paulo, 2023.
- CENTRAIS SINDICAIS. “Motorista autônomo protegido e com direitos”. Nota da CSB, CTB, CUT, Força Sindical, Nova Central e UGT, 05 de abril de 2024.
- COLOMBI, Ana Paula Fragnani et al. *Panorama do sindicalismo brasileiro no Brasil: 2015-2021*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022.
- CUT/INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Condições de trabalho, direitos e diálogo social para trabalhadoras e trabalhadores do setor de entrega por aplicativo em Brasília e Recife*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.cut.org.br/acao/condicoes-de-trabalho-direitos-e-dialogo-social-para-trabalhadoras-e-trabalhador-ac01>.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DATAFOLHA. *Futuro do trabalho por aplicativo*, 2023.
- FRASER, Nancy. The end of progressive neoliberalism. *Dissent*, New York, Spring 2017. Disponível em: [https://www.dissentmagazine.org/online\\_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser/](https://www.dissentmagazine.org/online_articles/progressive-neoliberalism-reactionary-populism-nancy-fraser/). Acesso em: 15 fev. 2018.
- GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN/FAPESP, 2007.
- GALVÃO, Andréia. “Sindicalismo e ação coletiva diante da precarização do trabalho no Brasil”. In: CARDOSO, A; CRIVELLI, E; SANTOS, F. (orgs.). *Trabalho em Transe, ratzes e direitos políticos das mudanças no mundo do trabalho no Brasil*. São Paulo: Contra Corrente, 2023.
- GALVÃO, Andréia. “Sindicalismo e neoliberalismo: um exame da trajetória da CUT e da Força Sindical”. In: Antunes, Ricardo (Org.) *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*, v. II. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 353-367.
- GALVÃO, Andréia; LEMOS, Patrícia Rocha; TRÓPIA, Patrícia Vieira. “Trade union strategies for organizing workers affected by precarization in Brazil”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (RELET), v. 27, n. 44, p. 185-209, 2023.
- KREIN, José Dari; BIASCHI, Magda de Barros. “Brasil: os movimentos contraditórios da regulação do trabalho dos anos 2000”. *Cuadernos del Cendes*, Año 32, n. 89, p. 47-82, 2015.
- KREIN, José Dari; DIAS, Hugo. “Os caminhos do sindicalismo nos anos 2000”. *Revista Ciências do Trabalho* DIEESE, n. 8, p. 1-17, 2017.

- LIMA, Jacob Carlos e OLIVEIRA, Roberto Veras de. “O empreendedorismo como discurso justificador do trabalho informal e precário”. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 11, n. 3, setembro – dezembro, 2021, 905-932.
- LINDÔSO, Raquel Oliveira e LEITE, Márcia de Paula. “Empreendedorismo, neoliberalismo e pandemia. O desmascaramento de uma ideologia”. *Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar*, v. 11, n. 3, setembro – dezembro, 2021, p. 791-820.
- MACHADO, Sidnei e ZANONI, Alexandre. “Demandas de direitos no trabalho por plataformas digitais no Brasil: o enfoque dos trabalhadores”, *Cadernos CRH*, v. 35, 2022, p. 1-15.
- MARCELINO, Paula; GALVÃO, Andréia. “O sindicalismo brasileiro frente à ofensiva neoliberal restauradora”. *Tempo Social*, v.32, p.157-182, 2020.
- MENEGUELLO, Rachel et al. *Qualidade da Democracia Brasileira: Representação Política, Partidos e o Sistema de Integridade*. Projeto Temático Fapesp, 2023.
- POCHMANN, Márcio. *O Sindicato tem futuro?* São Paulo: Expressão Popular, Fundação Rosa Luxemburgo, 2022.
- SEVERO, Valdete Souto e SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. O PL do negacionismo trabalhista. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2024/03/08/o-pl-do-negacionismo-trabalhista/>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- TRÓPIA, Patrícia. *Força Sindical: política e ideologia no sindicalismo brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

# Neoliberalismo e democracia na América Latina

*Monica Valente*

## Introdução

O mundo vive um contexto muito complexo. Desde a crise econômica de 2008, agudizada pela pandemia de Covid-19, o modelo neoliberal mostrou sua falência em resolver os principais problemas da humanidade, como a desigualdade, a fome, a perversa distribuição de rendas e de acesso aos serviços básicos de que os povos necessitam. No curso da pandemia, muito se falou sobre a impossibilidade de combater seus efeitos sob o paradigma neoliberal. No entanto, hoje assistimos ao recrudescimento do neoliberalismo, uma espécie de “dobrada de aposta no modelo”, acompanhado do crescimento da extrema direita no mundo e na América Latina, colocando em risco a frágil democracia, em especial na nossa região.

Nosso propósito nesse capítulo é refletir sobre esses desafios e complexidades, buscar identificar a articulação entre o modelo econômico neoliberal e o risco à democracia que esse cenário nos apresenta, e apontar alguns caminhos para as forças políticas e sociais do campo popular e da esquerda latino-americana.

## Primeira onda progressista, golpismos e domínio da extrema direita

A chamada **primeira onda progressista** na América Latina se inicia em 1998, com a eleição de Hugo Chavez na Venezuela; seguida por Lula, no Brasil, em 2002; Nestor Kirchner, na Argentina, em 2003; Martin Torrijos, no Panamá, em 2004; Leonel Fernandes, na República Dominicana, em 2004; Tabaré Vasquez, no Uruguai, em 2005; Michele Bachelet, no Chile, em 2006; Manuel Zelaya, em Honduras, em 2006; Rafael Correa, no Equador, em 2007; Daniel Ortega, na Nicarágua, em 2007; Cristina Kirchner, na Argentina, em 2007; Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008; Mauricio Funes, em El Salvador, em 2009 e Dilma Rousseff, no Brasil, em 2010.

Essas vitórias eleitorais surgiram de lutas de resistência dos povos ao modelo neoliberal. Apesar das diferenças, o que havia em comum nessas coalizões vitoriosas era a oposição ao modelo neoliberal e a busca de construção de um modelo alternativo, com destaque ao papel do Estado na economia, na garantia de direitos sociais e econômicos, na luta contra a desigualdade, na busca de um modelo econômico soberano e autônomo. A estratégia da integração regional da América Latina surge nesse contexto, diante de um mundo globalizado e cada vez mais dominado por interesses das grandes transnacionais e do sistema financeiro internacional.

Em texto publicado<sup>1</sup> em 2018, o cientista político Igor Fuser relaciona seis características desses governos, das quais ressaltamos a que diz respeito ao modelo econômico em comum que eles procuraram implementar: “

A busca do crescimento econômico, avanço das forças produtivas, melhor inserção na economia global. No plano social, políticas públicas voltadas para a inclusão, redução da pobreza e da desigualdade, melhoria geral das condições de vida.”

E acrescenta:

As gestões progressistas – sejam mais radicais ou mais moderadas – compartilham a ideia de que é necessário recuperar as capacidades do Estado, inclusão com uma forte presença estatal na economia, para promover e orientar o desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Texto publicado originalmente na *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*. Año 5, n. 8, Córdoba, Junio-Noviembre 2018. ISSN 2250-7264.

econômico e social. Nesse ponto, diferem totalmente do neoliberalismo, que tende a priorizar o mercado e a minimizar o setor público. Outro destaque em todas as gestões progressistas é o esforço para recuperar, em maior ou menor medida, o controle estatal sobre os recursos econômicos naturais, especialmente o petróleo e o gás. Esses governantes implementaram políticas sociais de alta intensidade, com redistribuição (limitada) da renda, valorização do trabalho, e “inversão das prioridades”, favorecendo os investimentos públicos em saúde, educação, moradia e infraestrutura, em benefício das camadas populares. Em política externa, destacaram-se pela busca de maior autonomia, numa postura que teve como marco a rejeição, em 2005, do projeto estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Aproximaram-se de duas potências que rivalizam com os EUA na cena global – China e Rússia – e o Brasil chegou mesmo a formar com outros países os Brics, principal referência na busca do multilateralismo no sistema internacional.

A partir de meados da última década, vivemos um momento difícil, de retrocesso político, quando muitos dos governos progressistas e de esquerda na América Latina e Caribe foram derrubados de diferentes maneiras, seja por golpes judiciais, parlamentares e midiáticos, ou mesmo através de processos eleitorais nem sempre democráticos, em que foram utilizados novos mecanismos de guerra jurídica, notícias falsas, uso de redes sociais e outros instrumentos que pervertem a ideia de uma disputa eleitoral democrática. Também não se pode ignorar que erros e equívocos foram cometidos nos nossos governos, o que é natural em qualquer processo político e social.

Em 2009, o primeiro golpe ocorreu em Honduras, contra o então presidente Manuel Zelaya, eleito pelo Partido Liberal em 2005 e que a partir de 2007 deu uma guinada à esquerda, aderindo formalmente à Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), organização de cooperação internacional liderada pela Venezuela de Hugo Chávez, estabelecendo acordos para levar médicos cubanos ao país e acordos educacionais para levar jovens hondurenhos para estudarem em Cuba e Venezuela, compra de petróleo subsidiado, criação de um fundo estatatal para políticas sociais, dentre outras medidas. Em 2009, Zelaya tenta levar adiante uma consulta popular para uma nova constituinte na mesma data em que ocorreriam as eleições presidenciais. Porém, no amanhecer da data da consulta popular, Zelaya e sua família são sequestrados

por forças militares, colocados em um avião e enviados à Costa Rica, sendo posteriormente declarado “fugitivo” e criminalizado.

No Paraguai, em 2012, não foi muito diferente. O bispo católico Fernando Lugo é eleito em 2008 pela Aliança Patriótica pela Mudança, coalizão formada por setores populares e partidos políticos que incluíam até o Partido Liberal, derrotando seis décadas de domínio conservador do Partido Colorado. Seu governo foi marcado por importantes mudanças na política energética do país, avanços na saúde pública e participação ativa na construção da Unasul e fortalecimento do Mercosul. Em menos de 48 horas, o parlamento paraguaio, na noite de 22 de junho de 2012, decreta seu impeachment por “fraco desempenho de suas funções”.

Desnecessário descrever o golpe do impeachment contra a presidenta Dilma Rousseff no Brasil, em 2016, acusada de “pedaladas fiscais”, tendo sido posteriormente inocentada pelos tribunais brasileiros. Uma pequena “coincidência” nos casos do Paraguai e Brasil nos parece importante mencionar: a embaixadora dos EUA no Paraguai era Liliana Ayalde à época do golpe no Paraguai; em seguida, em 2013, é transferida ao Brasil, também como embaixadora, ano em que começaram as famosas manifestações contra Dilma Rousseff. Essa embaixadora fica no Brasil até janeiro de 2017.

O melhor exemplo desse casamento da extrema direita golpista e as forças econômicas neoliberais é a frase de Elon Musk, dono da multinacional Tesla, de carros elétricos, tendo o mineral lítio como principal insumo, sobre o golpe na Bolívia. Em julho de 2020, Elon Musk escreveu em sua conta no Twitter: “Vamos dar golpe em quem quisermos! Lide com isso”. A ameaça foi uma resposta a uma postagem enviada ao bilionário sobre seu interesse em impedir que o ex-presidente boliviano Evo Morales continuasse no poder naquele país, onde se concentram uma das principais reservas daquele mineral. Há, portanto, uma plena conexão entre as reações golpistas contra os governos progressistas na América Latina e Caribe e os interesses econômicos e empresariais do grande capital, em grande medida associada aos interesses estratégicos dos EUA no continente.

## O neoliberalismo sob a extrema direita

Mas o que nos parece central identificar, nos marcos de um contexto mundial, diante da crise global do capitalismo iniciada em 2008 e agravada pela pandemia de Covid-19, é a constatação de que a extrema direita surge como principal porta-voz do modelo neoliberal, recrudescendo esse modelo econômico já chamado de *ultraneoliberal*. Observe-se que as disputas eleitorais posteriores foram entre o campo progressista e a extrema direita: Chile, com Kast, em 2021; Colômbia, com Rodolfo Hernandez, em 2022; Brasil, com Bolsonaro, em 2018 e 2022; Bukele, em El Salvador, em 2019 e Milei, na Argentina, em 2023.

Esse novo momento da ordem neoliberal, outrora hegemonizada pelo chamado centro liberal e seus diversos matizes, buscou (e encontrou) outros protagonistas. Forjou, nesse processo, a extrema direita com seus diversos e complexos matizes e ramificações, que a partir da disputa de “valores” vem buscando se viabilizar como alternativa de poder em diversos países. Uma extrema direita que se apresenta como defensora da liberdade, da família (liberdade para não tomar vacina, para educar seus filhos em casa, por exemplo), mas que se ocupa de fato em garantir a liberdade ao capital, deixando de lado a liberdade de viver sem medo da violência, a liberdade de compartilhar as tarefas domésticas, a liberdade de se amar a quem quiser.

Trata-se de uma liberdade que prega a negação ao que é público e uma vigilância moral em cima daquilo que é privado. Uma insurgência contra o que denominaram “marxismo cultural”, recordando o “perigo comunista” da época da guerra fria. Sua crítica, que aparece com uma roupagem “antissistema”, baseada no ideário neoliberal, busca vender às sociedades e aos povos a narrativa de que é preciso destruir tudo e dar liberdade a cada um, a cada família, ao capital. Aparentemente paradoxal, mas funcional ao modelo neoliberal para a proteção da propriedade privada e do capital, também faz parte do menu da extrema direita o recrudescimento da violência policial, da política de encarceramento, do estado de exceção em diversos países, que obviamente atinge de maneira massiva as populações pobres e periféricas indiscriminadamente, assim como as políticas anti-imigração. É Estado mínimo, mas não quer dizer Estado fraco: é um Estado “forte” para proteger a “liberdade” do modelo capitalista neoliberal.

Essa ordem neoliberal, de desregulamentação total das economias, redução do papel do Estado ao mínimo possível, hegemonia do capital financeiro transnacional e dos seus imensos fundos de “investimento”, se intensifica por meio da pressão dos países do Norte sobre os países do Sul, impondo acordos e tratados comerciais neocoloniais e profundamente neoliberais, garantindo o acesso a suprimentos e recursos para a sua própria transição energética. Ao mesmo tempo, buscam proteger os investimentos das empresas transnacionais em tribunais de arbitragem privados, em processos que tentam ser restaurados nos nossos países. Estes capitais querem impor onde vai o desenvolvimento econômico e tentam sobreviver com foco nos países do Sul global, no controle das estratégicas reservas naturais e energéticas, dos bens comuns e da população.

Diante de um cenário disruptivo que caracteriza uma nova ordem mundial, onde vicejam as guerras, ressurge a ameaça de guerras nucleares, a crise dos organismos multilaterais, como a ONU e outros, a crise econômica que se arrasta desde 2008, a extrema direita vai construindo sua narrativa antissistema e antipolítica, tentando hegemonizar as juventudes, os povos oprimidos das periferias, os desesperançados de todo o tipo, e deslocando os partidos de esquerda do espectro antissistema. Os personagens políticos que surgem para encarnar esse discurso antissistema e antipolítica são justamente os bolsonaros, mileis, trumps, bukeles etc. Personagens obscuros, aparentemente “fora do sistema”, que simbolizam toda a revolta, a impotência dos desesperançados, das vítimas do “sistema”, e lhes oferecem um caminho de “redenção”. Mas a característica central desses personagens é um caminho que coloca em risco a própria democracia.

Exemplo significativo disso é a costumeira postura das forças de extrema direita diante dos processos eleitorais, seja na região latino-americana, seja em países centrais como nos EUA, que procura introduzir elementos de suspeição quanto aos modelos eleitorais, pela distribuição de conteúdos falsos pelas redes sociais, em um verdadeiro ecossistema de redes sociais que buscam desqualificar a participação eleitoral do povo. Se não foi fácil aos povos latino-americanos conquistarem o direito à soberania popular – nas lutas contra as ditaduras militares, conquistando sistemas democráticos eleitorais ainda que restritos e controlados – a extrema direita busca desqualificar esse instrumento sempre que percebem suas derrotas nesse campo eleitoral, minando a parti-



cipação política, desacreditando a própria política como instrumento de mudanças e, por consequência, deteriorando a própria democracia.

E mesmo nos países em que governam, cresce a utilização de mecanismos de “exceção” para lidar com os desafios atuais. Na Argentina de Milei, cresce a repressão aos movimentos sociais e populares, além de ter logrado a aprovação da chamada Lei de Bases, que confere ao presidente poderes extraordinários por um ano, ao declarar “emergência pública em questões administrativas, econômicas, financeiras e energéticas”, permitindo-lhe ter, até meados de 2025, poderes que normalmente cabem ao Legislativo. Imaginem as manchetes dos “jornalões” se esse dispositivo fosse aprovado na Venezuela de Maduro ou no Brasil de Lula! Mas o resultado da política econômica de Milei é o aumento da pobreza, que hoje atinge 57% da população, segundo dados do Observatório da Dívida Social; queda no consumo no mercado interno, com redução de 26,8% nas vendas no varejo, segundo a Confederação Argentina de Médias; e o consumo de massa caiu 18,5%. Ou no Equador de Noboa, que conseguiu aprovar a militarização do combate ao crime organizado e diversas medidas de exceção que já encarceraram 17 mil pessoas, com risco enorme aos direitos humanos e sem resolver o grave problema dos grupos criminais do narcotráfico.

## As lutas de resistência e a nova onda progressista

Mesmo com o avanço da extrema direita neoliberal, vemos nos últimos anos a retomada da onda progressista na América Latina. A impopularidade do modelo econômico neoliberal e a lembrança das políticas favoráveis aos povos mais empobrecidos realizada nos governos de esquerda e populares alimentou as lutas de resistência em muitos de nossos países. Temos os casos de Lopez Obrador, no México, em 2018; Alberto Fernandez, na Argentina, em 2019; Castillo, no Peru, em 2021; Arce, na Bolívia, em 2020; Boric, no Chile, em 2021; Xiomara Castro, em Honduras, em 2021; Petro, na Colômbia, em 2022 e Lula, no Brasil, em 2022. É inegável que hoje o cenário econômico, social e político do mundo é muito mais complexo, o que sem dúvida dificulta muitíssimo a concretização de um modelo econômico e social alternativo ao neoliberalismo por parte desses governos de corte progressista e antineoliberais.

Mas, ainda assim, é possível identificar a intensificação de reformas de corte popular nesses países. Citamos a reforma tributária e pensional na Colômbia, a retomada intensa de todos os programas sociais no Brasil – Programa Bolsa Família, Prouni, Minha Casa Minha Vida, as diversas modalidades do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, dentre outros –, a recuperação da soberania da região latino-americana, rompendo com o alinhamento automático aos países desenvolvidos da Europa e América do Norte em questões de política internacional. Podemos verificar isso nos posicionamentos com relação à guerra na Ucrânia, ao genocídio palestino na Faixa de Gaza, no acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul. Além disso, os governos progressistas vêm buscando recriar e fortalecer os organismos multilaterais da região como a retomada da Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos (Celac), que reúne 33 países da região, a possibilidade de recriação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a luta pela permanência e recuperação do Mercosul, que recentemente teve a entrada de mais um país, a Bolívia.

## Nossos desafios: mais e mais democracia para derrotar o neoliberalismo

Nossos desafios são imensos. Não é mais possível pensar em desenvolvimento econômico com justiça social sem uma transição ecológica que preserve o planeta. Não é mais possível ignorar as profundas modificações do mundo do trabalho que vêm transformando toda a força de trabalho em empreendedores-consumidores e destruindo os sindicatos e a ação coletiva dos trabalhadores/as. Não é mais possível pensar em integração regional sem buscar corrigir profundamente as assimetrias entre os países e suas economias. Não é mais possível pensar em lutar contra a desigualdade e vencê-la sem o desenho de uma política tributária nacional e mundial que regule e penalize os super-ricos e seus paraísos fiscais. Não é mais possível lutar de maneira firme e consequente pela paz e contra a desigualdade de organismos multilaterais. Não é mais possível entender as condições de opressão da classe trabalhadora sem enxergá-las em seu conjunto, com suas determinações raciais, de gênero e étnicas, em particular.

Nesse contexto complexo e desafiador, cabe-nos ressaltar iniciativas muito relevantes dos governos progressistas. No âmbito do G20, sob a presidência do Brasil nessa articulação, é forte o empenho do governo brasileiro na iniciativa de criação de um imposto aos super-ricos do mundo para financiar um forte programa de combate à fome no planeta. O Brasil tem protagonizado a defesa incontestada da democracia e de iniciativas nos organismos multilaterais para o estabelecimento de diálogo pela paz no caso da guerra da Ucrânia e do genocídio do povo palestino, além da busca de preservação do meio ambiente e da Amazônia, com a criação de modelos de desenvolvimento com sustentabilidade ambiental e o apoio da ciência e da tecnologia.

No entanto, diante desse cenário de crise mundial multifacetada, que diz respeito à dimensão econômica, política, geopolítica e dos próprios sentidos da democracia, as saídas para a região latino-americana passam pelo menos por dois caminhos simultâneos. Em primeiro lugar, por pensar novos modelos de desenvolvimento e para uma re colocação em uma nova configuração internacional, a partir de um “não alinhamento ativo”, que seja capaz de conferir à América Latina e Caribe maior relevância econômica e política – o que, por sua vez, não há dúvidas, só pode ser obtido a partir da integração regional. Através da integração econômica, por meio da construção e expansão de redes de infraestrutura, logística e de energia, a região poderá avançar superando as assimetrias entre os países latino-americanos, criando as bases para uma nova industrialização ecológica e produtiva, do papel indutor do Estado nos investimentos e nas atividades científicas e tecnológicas, deixando de ser um mero exportador de recursos naturais e *commodities*, criando e fortalecendo cadeias produtivas regionais, aumentando as relações comerciais intrarregionais, avançando em estabilização soberana, financiamento e mecanismos comerciais.

Em segundo lugar, nada disso é possível sem democracia. Uma democracia substantiva, que recupere a política como instrumento de mudança, que avance dos restritos moldes atuais de uma combatida e desacreditada democracia representativa, capturada que foi por interesses individuais e de grupos de *lobby* de todo o tipo. Uma democracia que possa revigorar os instrumentos organizativos da classe trabalhadora, de seus partidos às suas organizações de classe, que possam trabalhar com os valores da solidariedade e da cooperação.

Que possa revigorar a participação política nos sistemas eleitorais e na gestão do Estado. Uma democracia que sirva de instrumento para que o povo possa sonhar com as mudanças de que precisa, para ter igualdade, esperança, futuro para si, para as juventudes e para a humanidade.

Segunda parte  
Políticas públicas e  
neoliberalismo

# SUS, neoliberalismo e o movimento da reforma sanitária

*Gastão Wagner de Sousa Campos*

## I. Gênese de um dilema

O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma política pública inspirada na tradição da social-democracia europeia. Movimentos trabalhistas, partidos de esquerda e centro-esquerda lutando pelo Estado de bem-estar social. Não é simples compreender como uma política socialmente tão ambiciosa foi incorporada à Constituição em um país tão desigual e autoritário quanto o Brasil.

Durante alguns anos, eu me acostumei a declarar que o SUS era “melhor” do que o Brasil. Uma contradição em termos, porque o SUS era uma produção social da própria sociedade nacional. Tratava-se de uma dedução paradoxal, já que o SUS foi idealizado e vem sendo implementado nesse mesmo contraditório, velho e eterno país do futuro e que, aparentemente, nunca se atualiza. Tanto é assim que o SUS concreto – aquele realmente existente – está ainda distante de garantir o direito universal à saúde e atenção integral conforme às necessidades de saúde, individuais e coletivas, da sociedade brasileira. Ainda quando muito tenha sido realizado e o impacto do SUS sobre a saúde e esperança de vida do povo brasileiro seja positivo (MENICUCCI, 2014).

De qualquer modo, com o passar dos anos, continuo com a impressão de que o SUS, aquele previsto na Constituição, de fato é socialmente mais avançado e generoso do que a sociedade brasileira. O SUS que vem sendo

construído cada vez mais se assemelha às precárias condições de existência dos 75% da população brasileira que o utiliza regularmente. No SUS, como nos bairros periféricos, há descuido com ambiência, com a eficiência da gestão pública e, o mais grave, com as pessoas que usam e trabalham no sistema. O SUS vem se transformando, gradualmente, em mais um espaço dominado pela racionalidade da velha e tradicional promiscuidade da política brasileira. Em síntese, o SUS vem conformando uma ética, uma estética e um padrão de funcionamento em correspondência com o modo de vida da maioria. Em muitos aspectos e situações, confirmando um padrão de descaso e de desrespeito à dignidade humana.

No Brasil, há uma profunda desigualdade econômica, social e política. Há como que dois mundos coexistindo no mesmo território. Apesar da redução da pobreza ocorrida nos últimos anos, ainda dois terços da população têm renda igual ou menor do que dois salários mínimos. Há também profundas desigualdades em relação ao poder. A composição do Congresso Nacional confirma o desequilíbrio da representação política: maioria formada por empresários e homens brancos. O machismo ainda é cultura dominante; nas organizações públicas e privadas impera o terror e o arbítrio do gerencialismo. As cidades são sempre duas, pedaços com diferenças abismais em relação ao saneamento básico, transporte, habitação, urbanização, lazer e segurança pública. Basta consultar o Mapa da Violência para nos assaltar a certeza de que há dois Brasis. Os governos têm cuidado mais do crescimento econômico e da manutenção do poder da elite do que de estratégias de desenvolvimento social e humano (FERREIRA SOUZA, 2019).

A tradicional, injusta e arraigada formação social brasileira modificou-se ao largo de décadas, não o suficiente para instaurar uma sociabilidade justa e democrática. O resultado do conflito entre forças políticas democráticas e desenvolvimentistas com o atraso colonialista e racista, complicou-se quando da introdução no país do projeto denominado de *neoliberal*. Antes que se completassem reformas sociais, ocorreu uma interdição ideológica e operacional contra direitos trabalhistas e políticas públicas em geral. Uma formação social produto de um desenvolvimento desigual e combinado, como apontou Francisco de Oliveira (2010): a persistência de desigualdades entrelaçada com crescimento econômico.

No Brasil há, então, uma debilidade crônica das políticas sociais. Poderíamos considerar que na Previdência haveria uma exceção, tendo em vista a progressiva expansão do acesso à aposentadoria pelos trabalhadores rurais, domésticas e outros setores com baixa capacidade de mobilização. Caberia investigar o preço que a nação vem pagando para estender esse direito social, não no sentido financeiro conforme tem argumentado a opinião liberal-conservadora, mas por que foram incluídos, no mesmo sistema, aposentadorias milionárias e privilégios corporativos. Observa-se ainda que o sistema não eliminou a manipulação político-partidária e a burocratização do aparelho estatal previdenciário e de seus fundos (efeito colateral inevitável?). A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) também foi uma conquista social importante, pelo menos enquanto durou. Há indicações de que as políticas de salário mínimo e de bolsas destinadas aos miseráveis também participam, em alguma medida, do leve e suave movimento empreendido para assegurar renda à maioria.

A Constituição aprovada em 1988 tem sido denominada de “cidadã” exatamente por representar uma exceção normativa a essa tradição perversa. Na realidade, o cruzamento histórico, desigual e combinado, vem produzindo reformas sociais em um contexto regressivo e conservador, o que tem atenuado o potencial efeito positivo dessas mudanças sobre o bem-estar dos brasileiros. A Constituinte foi quase como que um brado heroico a favor da ampliação de direitos, o lamentável foi que tal grito somente ocorreu quando as hostes reformistas estavam cercadas e sitiadas pelo que se denominou de “discurso único a favor do ajuste econômico”, o ultraliberalismo. A queda da ditadura militar e o esforço do movimento democrático para mesclar democratização com distribuição de renda se depararam com a antiga e velha resistência da elite brasileira a qualquer reforma social, reforçada, naquele momento, pela nova onda liberal-conservadora. Se a história existisse como pessoa, poderíamos percebê-la como uma velha senhora debochada, que se diverte com o imenso esforço dos brasileiros para reverter nosso destino pré-fixado por determinantes estruturais. (Perdão pela utilização do conceito “destino”, uma expressão espiritualista-literária, ainda que em algum grau, me parece, embutida no conceito de “determinante estrutural” de extração sociológica. Peço perdão pela licença ensaística, é que não resisti ao gosto de justapô-los; sempre me pareceram tão assemelhados em sua concepção e nos efeitos que seu uso crítico provoca.)



Neste ar rarefeito, a aprovação da legislação e do ordenamento legal do SUS pode ser considerada um feito inusitado para os padrões brasileiros de reforma social. Mais surpreendente ainda foi a gana ética e política com que se passou a implantá-lo em várias cidades da federação. Ainda que não de forma homogênea, ainda que nem sempre como política nacional. De qualquer modo, inaugurou-se uma nova política de saúde, que não se esgotava no SUS, mas tinha nele sua principal expressão.

As diretrizes ético-políticas e organizacionais do SUS, inscritas na Constituição, são a antítese dos valores e de princípios do discurso neoliberal. Água e azeite, à primeira vista. Direito universal à saúde, integralidade do cuidado – estratégias preventivas e clínicas conforme a necessidade de indivíduos e coletividades –, construção da equidade, financiamento público e, portanto, gratuidade da atenção. Tudo isso e ainda estratégias de gestão inspiradas no *National Health Service* (NHS) do Reino Unido e ainda em outros sistemas públicos de saúde implementados antes do SUS. Foi, portanto, um acontecimento surpreendente a aprovação pela Assembleia Nacional Constituinte, dos artigos 196 e 197 da Constituição Federal e que são o arcabouço legal do SUS (PAIM & TEIXEIRA, 2007).

O SUS, em 2024, completa 34 anos, três décadas remando contra a maré. A construção e implementação do SUS vem ocorrendo ao mesmo tempo que um projeto econômico, político e ideológico antagônico ao socialismo, e também às políticas públicas e a intervenção estatal no desenvolvimento do país. O primeiro presidente da República encarregado de implantar o SUS, em 1990, Fernando Collor de Melo, declarou, explicitamente, ser contrário a todo o ideal do SUS por considerá-lo anacrônico e ultrapassado.

Bem, de qualquer modo, o SUS passara a ser uma lei da nação. As forças conservadoras e ultraliberais sequer tentaram revogar os trechos da Constituição referentes à nova política. Entretanto, nunca abaixaram a guarda. Ao contrário, transferiu-se para dentro do sistema a disputa ideológica e operacional sobre a aplicação ou não das ambiciosas propostas e conceitos do SUS.

## II. Política, estrutura e sujeitos: a importância da sociedade civil na constituição do SUS: uma relação original entre movimento sanitário e o Estado

Apreendi com a psicanálise que atribuir problemas pessoais, exclusiva ou principalmente, a fatores externos ao sujeito é um obstáculo importante para o sucesso da terapia. Antonio Gramsci e outros pensadores dialéticos apontaram que a relação entre determinantes estruturais – econômicos ou socio-históricos – e as várias modalidades de ação das pessoas – na política e na cultura – tem um funcionamento assemelhado. Caberia sempre observar e se perguntar: o que estamos fazendo com aquilo que o capitalismo, o mercado, a dominação, o autoritarismo, vêm fazendo com a gente e com nossas instituições?

Apesar da onipresença e da ubiquidade do neoliberalismo, valer-se dessa hegemonia para explicar e justificar os obstáculos e dificuldades de funcionamento do SUS me parece uma redução da complexidade desse processo histórico voltado para a construção do bem-estar social. Cria-se a impressão de que existe um sujeito oculto, algum obscuro, indefinido e impotente “nós”. Afinal quem seríamos esse “nós” comprometidos com a democracia e com o fortalecimento do SUS e de outras políticas públicas? Os progressistas? A esquerda *sensu latu*? Ativistas do denominado movimento em defesa de direitos humanos?

Um dos elementos fundamentais para a criação e implantação do SUS e para o surgimento de um novo pensamento sobre saúde, refere-se, exatamente, à grande influência que um segmento específico da sociedade civil brasileira, no caso o Movimento Sanitário, teve sobre esse processo. Foram seus integrantes, ativistas, intelectuais e entidades, que elaboraram, em traços gerais, a política, as diretrizes e, até mesmo, o modelo operacional do SUS (PAIM, 2010).

Para se compreender a construção das condições de possibilidade para a gênese do SUS será necessário analisar o papel desse movimento. Ele surgiu nos anos 1970 como parte importante das forças democráticas articuladas na luta contra a ditadura militar. Tratou-se de um movimento com algumas características singulares e inovadoras: destacava-se seu discurso e suas práticas que buscavam integrar a luta pela democracia com direitos sociais, no caso, centrados na saúde e na defesa da vida.

Esse movimento nasceu, cresceu e envelheceu com uma composição policlassista, aglutinando diversos agrupamentos sociais, variadas tribos, o que permitiu a construção de um projeto e de uma militância polifônicos.

Curiosamente, no movimento desenvolveu-se um componente institucional: profissionais, trabalhadores e estudantes da própria área da saúde. Logrou-se também mobilizar segmentos da sociedade civil que já utilizavam serviços e programas da saúde pública e da previdência existentes antes do SUS.

Ressalta-se que a base material sobre a qual se apoiaram estes sujeitos foi a existência de uma razoável rede de organizações públicas construída na segunda metade do século XX. Refiro-me à Fundação Oswaldo Cruz, ao Instituto Butantã, à rede de laboratórios estaduais, às Universidades, particularmente às escolas de Saúde Pública e departamentos de saúde preventiva em medicina, enfermagem, pediatria e psicologia social e ainda unidades de atenção primária em cidades, estados e no Ministério da Saúde (Fundação Nacional de Saúde). Grande parte dos ativistas desse movimento era de pesquisadores, docentes ou estudantes de alguma destas organizações. Esse componente desenvolveu um ideário sanitário crítico, centrado no direito universal à saúde e nos meios para alcançá-lo em um país capitalista. Inspiravam-se em outros sistemas públicos e universais de saúde já existentes, a exemplo do NHS britânico, da reforma sanitária italiana, a recente criação dos Serviços Nacionais de Saúde de Portugal, Espanha, Canadá e Cuba.

Outro ator importante do Movimento foram os movimentos comunitários de bairro, que priorizaram a luta pelo acesso a serviços de saúde, criação de centros de saúde, hospitais e vacinas, combate à carestia, defesa da mulher. Pelo lado sindical, se destacaram associações de trabalhadores da própria saúde, sendo apenas simbólico o apoio à construção do SUS por parte do novo sindicalismo que surgia a partir do ABC.

Ainda durante os anos 1980, o Movimento Sanitário aproximou-se de deputados constituintes e de gestores públicos, influenciando-os quanto à legislação e ao ordenamento legal do sistema. A efetividade política dessa iniciativa deveu-se ao Movimento Sanitário buscar o envolvimento de políticos, partidos e autoridades governamentais com o projeto de reforma sanitária.

Caberia refletir, por que razões um segmento da classe média haveria se metido com fazer política, atuando para além de suas obrigações institucionais e

dos seus interesses corporativos, buscando, inclusive, aliança com movimentos populares e sindicais? O Movimento foi construído segundo vários interesses e motivações, valendo-se de inúmeras vertentes teóricas e políticas. Em grande medida, a luta pela saúde foi utilizada como tática para enfrentamento contra a ditadura, donde surgiu com força o lema que juntava “saúde e democracia”. Ativistas da então considerada Nova Esquerda, ecologistas, católicos de base, críticos do comunismo tradicional, meteram-se em movimentos populares, de educação em saúde e da medicina comunitária. Ocorreu uma ida à periferia, um deslocar-se de profissionais em direção ao povo. Na montagem do SUS, ampliou-se a rede primária e foram experimentados modelos de gestão democrática e de participação comunitária.

Com os anos, esse movimento “instrumental” (um “meio” para se fazer política, junto ao povo e em instituições, sob o manto protetor da saúde) encontrou-se com agrupamentos da Universidade, técnicos de organismos internacionais e de instituições públicas. Essa fusão deu nova orientação ao Movimento da Reforma Sanitária; isto é, conseguiu-se elaborar um sofisticado projeto de mudanças para as políticas públicas de saúde. A VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e a Constituinte, em 1987/88, podem ser considerados o cadinho que unificou todas estas tendências. Com a participação de gestores, e presença majoritária de representantes da sociedade civil – denominados de usuários –, e de trabalhadores, aprovou-se um projeto síntese que viria a se constituir naquilo que seria aprovado na Constituinte. Um componente relevante desse processo foi a engenhosa habilidade política de suas lideranças, que conseguiram compor um projeto e um bloco político com razoável influência nacional. Estava criado oficialmente o SUS, havia sido incorporado à Constituição a maior parte do programa do Movimento da Reforma Sanitária. Tratar-se-ia, doravante, de implementá-lo.

A partir dos anos 1990, havia que dar materialidade ao projeto então transformado em lei. Grande parte da cultura organizacional e sanitária do SUS foi importada de países socialistas ou daqueles com políticas sociais de bem-estar, entre eles os Sistemas Nacionais de Saúde da Inglaterra, Cuba, Canadá, Itália, Espanha, Portugal, todos influenciaram a construção do SUS. Exigiu-se, então, uma postura prática, pragmática e que implicava uma aproximação do Movimento Sanitário com gestores do futuro Sistema. Houve que se debruçar

sobre a regulamentação do novo Sistema. Imaginar um desenho organizacional, em geral referido à tradição dos sistemas públicos: rede de atenção primária preventiva e clínica, integral; responsabilidade sanitária e distribuição de unidades com base territorial; hierarquização da oferta com ênfase na atenção primária, concomitante a uma redefinição do papel dos hospitais. Outro desafio foi viabilizar e regularizar as fontes e linhas para financiamento do sistema.

Uma importante vertente do Movimento – organizados em entidades nacionais, Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (CEBES) e Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) – valorizou a crítica teórica, buscando não somente extensão de cobertura assistencial, como também recompor os paradigmas e práticas tradicionais da medicina e da saúde pública. Desse esforço surgiu a área de Saúde Coletiva. Uma característica singular de nosso sistema é a de haver desenvolvido uma extensa crítica ao modo tradicional de fazer-se gestão e atenção em saúde. Dessa crítica surgiram propostas concretas inovadoras, transformadas em política oficial. A ideia de uma nova profissão, os Agentes Comunitários de Saúde, para ampliar as possibilidades de realizar prevenção e promoção à saúde e não somente atendimento aos doentes, foi fruto desse esforço. Essa linhagem teórica defendeu uma extensão “prudente” do acesso, já que reconhecia e criticava a tendência contemporânea do acesso ao Sistema redundar em consumismo e medicalização. Criticava-se o papel central do hospital e dos especialistas. As instâncias de controle social previstas no SUS têm a mesma origem reformista: gestão participativa, conselhos e conferências seriam um antídoto contra o patrimonialismo e a corrupção.

Observou-se, porém, um fenômeno curioso que tem assegurado longevidade ao Movimento Sanitário. Apesar do contexto social desfavorável das primeiras décadas do século XXI, o Movimento Sanitário manteve-se em atividade, talvez, devido ao próprio funcionamento participativo do SUS, e, ainda, ao propiciar empregos, salários e lugar institucional para que milhares de profissionais construíssem sentido e significado para suas vidas, o que permitiu que importante contingente de pessoas, combinassem trabalho regular com militância social. Alguns projetos e programas do SUS têm operado como se fossem imensas “ONGs sem fronteiras”, que atraem idealistas, convertem desencantados, assegurando-lhes tanto a sobrevivência material quanto convivência social. Os programas de DST/Aids e de Saúde Mental, de Promoção e

Humanização da Saúde, bem como os setores de Saúde da Família, Vigilância e Saúde Ambiental (ainda que em menor grau) transformaram-se em espaço de ativismo social, tanto para setores da sociedade civil, quanto para profissionais. Essa combinação tem, inclusive, atenuado, em alguma medida e em algumas ocasiões, o corporativismo estreito tão típico ao sindicalismo brasileiro.

A quase ausência de uma política de pessoal para o SUS – estima-se que 50% dos trabalhadores do SUS trabalham em situação precária ou ilegal – esgarçou parcela importante dessa militância, e ainda atuou como fator de instabilidade da aliança usuário-profissionais, em parte por produzir ressentimento aberto contra o Sistema e por diminuir o vínculo dos profissionais com o SUS e com os problemas de saúde.

### III. Paradoxos e obstáculos estruturais à consolidação do SUS

Vale ressaltar que, ao longo dos 34 anos de existência do SUS, alguns obstáculos estruturais não foram enfrentados pelos diversos governantes, de variados partidos políticos, como prioridades para investimento financeiro ou para reformas dos modelos de gestão e de cuidado. Essas omissões e esse descuido criaram problemas crônicos, que não somente prejudicam a capacidade operacional, como vem comprometendo a própria existência do SUS (SANTOS, 2022). Infelizmente, tampouco o Movimento Sanitário construiu propostas para enfrentamento destes obstáculos e, portanto, não se logrou ganhar a opinião pública e pressionar executivo e legislativo para que se completasse a inacabada reforma sanitária brasileira (MENICUCCI, 2014).

Ainda quando haja reconhecimento destes obstáculos, por meio de diagnósticos parciais e incompletos, as supostas soluções se tem concentrado em introduzir a lógica de mercado na gestão e funcionamento do SUS. Cito algumas facetas desse fenômeno:

#### *A racionalidade do mercado invade o SUS: terceirização progressiva da gestão e do cuidado*

Recentemente a revista *Lancet Public Health* publicou artigo sobre os efeitos negativos da privatização no cuidado à saúde. Autores da Universidade de

Oxford (Reino Unido) demonstram, com evidências, como a terceirização e privatização reduzem a qualidade da atenção à saúde. Há uma série de outras investigações demonstrando a maior efetividade e eficiência dos sistemas públicos de saúde quando comparados a modelos com predominância da racionalidade de mercado (GOODAIR & REEVES, 2024). Resumindo: a tese liberal sobre a superioridade universal do mercado na produção de bens ou serviços não se aplica à saúde (OECD, 2024). Ao contrário.

No Brasil, observa-se uma tendência crescente de introdução de estratégias privatizantes para a gestão do sistema e dos serviços de saúde do SUS. A relação entre o público e o privado na legislação brasileira pode também ser considerada singular. A Constituição brasileira admite a existência de um mercado da saúde como sistema complementar. Hoje, em torno de 25% da população paga ou utiliza seguros privados para comprar atenção em saúde. Além do mais previu-se também um setor complementar, filantrópico e comunitário, composto, principalmente pelas Santas Casas, que teriam prioridade para prestar serviços ao SUS. Em consequência, ao contrário de vários países, Portugal e Grã-Bretanha, entre outros, que, quando da implantação do sistema, nacionalizaram a rede privada e filantrópica de hospitais, no Brasil tal gesto não ocorreu. Ao contrário, criaram-se modalidades de convênios e de contratos que autorizavam o SUS a comprar procedimentos para os quais o SUS não teria capacidade de oferta. Desde o seu nascimento, portanto, o SUS incluiu serviços privados em sua rede. Isto ocorreu em particular na área hospitalar. A relação comercial do SUS com entidades privadas sempre utilizou um primitivo sistema de compras de procedimentos, o qual jamais evoluiu para contratos de gestão, dificultando o controle e a integração destes serviços ao SUS. Esta possibilidade tem atenuado em muito a oposição de médicos e empresários da saúde ao SUS.

Nos últimos anos, esta situação de hibridismo de nosso sistema público se agravou com a expansão da terceirização da gestão e do cuidado por parte de municípios e dos estados. Organizações Sociais (OS), Consórcios e Fundações Privadas, parcerias público-privadas: são várias as modalidades de contratos. Na cidade de São Paulo mais de 80% dos serviços de atenção primária e da saúde mental estão sob gestão das OS. Em vários estados – São Paulo, Bahia, Minas Gerais –, hospitais e outros serviços públicos têm sofrido mudanças no modelo de gestão no mesmo sentido.

Em decorrência, assiste-se a uma queda de qualidade destes serviços terceirizados, em virtude da introdução no SUS da precarização do trabalho em saúde, bem como adoção de modelos de gestão gerencialistas – centrados na produtividade de procedimentos – que vem provocando alta rotatividade dos profissionais e redução da capacidade de governo sobre a rede de serviços do SUS. A escolha preferencial de gestores por alguma forma de terceirização é justificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal que restringe fortemente a capacidade de gasto dos entes federados com recursos humanos e em virtude de uma suposta agilidade e presteza das organizações privadas.

O Movimento Sanitário imaginou que a descentralização para os municípios, regras bem definidas de repasse financeiro automático aos fundos dos estados, municípios e prestadores, somados ao controle social da sociedade sobre o SUS seriam suficientes para afastar a tendência histórica do Estado brasileiro de burocratização e clientelismo, além do favoritismo, da impunidade, e das negociatas políticas e empresariais. Na prática, estas medidas não foram suficientes para superar a inadequação do Estado brasileiro ao SUS.

Não se logrou realizar uma “reforma da reforma”; ou seja, inventar-se um novo modelo público, organizacional e de gestão, para o Sistema que superasse os problemas identificados, ao longo do século XX, na administração direta do Estado brasileiro. Os liberais, o Banco Mundial e outras agências apontaram estas dificuldades da máquina pública, afirmando um diagnóstico sobre o mau funcionamento do SUS. Erraram, porém, sobretudo quando esgrimaram a favor da privatização como panaceia universal para a viabilidade de prestação de serviços públicos. Parte importante do Movimento Sanitário prosseguiu, impávido, defendendo o *status quo*, uma administração direta inadequada, sem admitir o esgotamento em vários aspectos da tradição de gestão do Estado brasileiro.

Na verdade, a mudança do modelo de gestão do SUS depende de mudanças radicais, como da construção de uma política e estratégia de pessoal inovadora, integrada e nacional. Não houve vontade política e ousadia para inventar-se um novo modo de funcionamento para o Estado.



### *Financiamento insuficiente*

A maioria dos estudiosos do financiamento do SUS reconhecem a insuficiência do orçamento e ainda a dificuldade de utilizá-lo segundo prioridades definidas a partir das necessidades de saúde, da vulnerabilidade da população e dos territórios e, principalmente, a dificuldade em realizar a alocação de recursos com base em planejamento e programação centrada nesses critérios sanitários e epidemiológicos (MENDES & MARQUES, 2009).

A obtenção de um financiamento adequado para o SUS dependerá da mudança da matriz econômica vigente e da adoção de ações voltados para o crescimento econômico sob ótica de um novo desenvolvimentismo, com utilização do orçamento público não para desoneração fiscal – bolsa empresário –, mas para investimento em políticas sociais e de infraestrutura: saneamento básico, reforma urbana, transporte público, habitação, saúde, educação, segurança pública e promoção social.

O obstáculo principal a ser enfrentado no momento é a superação dos projetos de ajustes fiscal centrados na redução de gastos na saúde e em outras políticas sociais, tomar estes gastos como investimentos anticíclicos e fatores de estabilidade social e econômica. Ainda, aprovar legislação proibindo a utilização do orçamento público para pagamento integral ou parcial de seguro saúde privado para servidores públicos (judiciário, parlamento, organismos estatais etc.). Reduzir a desoneração fiscal e repasses do orçamento público para empresas privadas. Lutar por sistema tributário progressivo e centrado em taxação de rendimento e não no consumo e produção. Na saúde, trata-se da ocorrência de milhares de mortes evitáveis por políticas e programas sanitários e sociais reduzidos ainda mais.

Como estratégia para fortalecer o SUS e outras políticas públicas, vem sendo defendido que todo pedido de ampliação de financiamento deveria ser acompanhado por projetos que definam sua aplicação. O Movimento Sanitário precisa buscar junto à opinião pública suporte para ampliar o financiamento do SUS. Uma estratégia fundamental será a de lutar por aporte de novos recursos sempre vinculados a objetivos concretos. Projetos voltados para ampliação do acesso, redução drástica de filas e qualificação e humanização do cuidado. Recursos para dobrar cobertura da Atenção Primária, por exemplo. Elaboração de mapas que exponham as dificuldades de acesso à média e alta

complexidade por Região de Saúde. Construção de Política de Pessoal para o SUS. Ampliação da política de controle das epidemias, endemias e arboviroses mediante ações sobre determinação social desses eventos: destaque para degradação urbana e violência, entre outras prioridades.

### *Federalismo e fragmentação do SUS*

A reforma sanitária brasileira pode ser considerada tardia quando comparada com a da maioria dos países que optaram por criar sistemas públicos de saúde. Nos anos 1980, já havia evidências sobre as vantagens e os impasses daquelas experiências. A maior eficiência dos sistemas públicos de saúde para lidar com a saúde, quando comparada ao mercado, está, suficientemente, comprovada. Um dos problemas, identificados no funcionamento dos sistemas públicos, é a burocratização, o emperramento e a padronização excessiva de procedimentos tendo em vista a heterogeneidade dos problemas e dos recursos locais. O antídoto contra essa tendência seria inventar-se um sistema descentralizado e com gestão participativa, acreditava-se. E o SUS foi ordenado como uma rede descentralizada de serviços sobre gestão principal dos municípios. Todavia subestimaram-se os efeitos paradoxais que seriam produzidos pelos caminhos escolhidos – essas diretrizes vêm funcionando como forças que empurraram a realidade em sentido contrário a pretendido: produzindo autonomia local excessiva e dificuldade para integração em rede.

Funcionamento sistêmico depende de coordenação e de forte interligação entre os pontos da rede. No caso, integração entre os vários sistemas municipais de saúde, legalmente constituídos com importante grau de autonomia. Isto sem contar a tradição brasileira, típica dos países em que a atenção à saúde é regulada pelo mercado, de funcionamento isolado de milhares de serviços e equipes de saúde. O papel de coordenação e de unificação desse mosaico caberia ao Ministério da Saúde e às Secretarias de Saúde.

A implementação do SUS, na prática, vem produzindo efeitos paradoxais. Por um lado, com a municipalização permitiu-se avançar a construção parcial do sistema naquelas cidades que acumularam condições propícias. Estas experiências ousadas demonstraram a potência da proposta reformista, tornando evidente que parte das diretrizes, consideradas utópicas ou improváveis de acontecer no Brasil, eram factíveis. Por outro lado, degradou-se a governabilidade do sistema.

O SUS, para responder ao desafio de integrar entes federados autônomos – União, estados e cidades – em um sistema único, viu-se obrigado a criar arranjos organizacionais inovadores para a secular tradição dos serviços públicos brasileiros. Ressalta-se a invenção de novos mecanismos de cogestão entre estes entes federados: a gestão colegiada, que deu origem a Comissão Tripartite de âmbito nacional, as Comissões Bipartites com governabilidade sobre projetos em cada estado e, mais recentemente, os Colegiados Interinstitucionais e Regionais de Saúde, que reúnem todos os dirigentes municipais de uma macrorregião com delegados do governo estadual. Apesar da criação desses espaços de deliberação participativa, observou-se uma tendência do Ministério da Saúde e Secretarias de estado em utilizar mecanismos de repasse financeiro para induzir a adesão dos municípios a determinados programas e prioridades. É ainda muito recente a tentativa de introduzir-se a metodologia dos contratos ou de pactos de gestão entre os entes federados. Apesar destes esforços, contudo, a integração sistêmica ainda é baixa no Brasil.

Ao contrário do exemplo de outros sistemas de saúde, não se logrou organizar a regionalização do SUS. O modelo adotado estimula a composição de sistemas municipais autárquicos, ainda que haja uma dependência das cidades pequenas e médias daquelas consideradas polo, onde há concentração de serviços de alta complexidade. Pode-se considerar que os hospitais do SUS ainda funcionam isolados, com regulação indireta e muito precária. O direito à saúde dos brasileiros varia, portanto, conforme seu local de residência.

Urge realizar-se reforma do Estado e da gestão do SUS, objetivando reduzir drasticamente a fragmentação do sistema e a dependência do SUS da política partidária e do poder executivo.

Uma mudança aparentemente banal, mas que teria repercussão sobre um novo modelo de gestão do público seria a aprovação de uma lei que determinasse que as funções de gestão de programas e de serviços do SUS não seriam mais cargos de confiança ou de livre provimento pelo poder Executivo, mas que seriam ocupados mediante processos seletivos internos aos profissionais do SUS.

### *Política de pessoal nacional e integrada para o SUS*

Constata-se que há uma multiplicidade de políticas e de modalidades de gestão de pessoal no SUS. A União, cada município, estado, organização social,

fundação de saúde, prestador filantrópico ou privado têm regras próprias, bem como mecanismos de contratação e de pagamento aos trabalhadores de saúde diferentes. Tendo em vista restrições orçamentárias, dificuldades jurídicas e gerenciais para a gestão do trabalho no Brasil, reproduziu-se, na administração pública sanitária, a cultura de improvisação e de precarização das relações de trabalho.

A existência de um novo tipo de profissional de saúde depende da constituição de uma política de pessoal única para o SUS que contemple diversidades das várias profissões e especialidades e também a diversidade sanitária e de contexto das várias regiões brasileiras.

Imagino que devêssemos romper com a tradição de organizar carreiras com base nas categorias profissionais. Um novo tipo de política organizada segundo a lógica das principais áreas dos sistemas de saúde. A gestão dessa nova política seria necessariamente compartilhada entre União, estados e municípios, ficaria a cargo da Comissão Tripartite do SUS, mediante a criação de um órgão público (autarquia) e de um Fundo Orçamentário para Política de Pessoal (CAMPOS, 2024).

#### IV. Considerações finais

O SUS precisa ser reconhecido como um espaço público. A experiência dos sistemas universais e públicos de saúde indicam a incompatibilidade entre essa alternativa e o funcionamento do mercado. Caso avance a redefinição do papel e a organização das Regiões de Saúde e caso se efetive a Política de Pessoal Única para o SUS, não haverá necessidade da terceirização da gestão para as modalidades de tipo Organizações Sociais. Poderão ser totalmente substituídas pela rede pública, viabilizando dessa maneira condições propícias para o funcionamento do SUS segundo princípios e diretrizes legais. A luta pelo reforço ao seu financiamento – seja por mais recursos orçamentários, seja por legislação que vede a utilização de recursos públicos para benefícios privados – permanece tendo no movimento sanitário seu principal agente. O SUS que salva vidas é o SUS público, universal e gratuito e esses devem ser sempre seus princípios basilares.

## Referências

- CAMPOS, G. W. S. “Elementos para uma política nacional e integrada de pessoal para o SUS.” *Saúde e Soc.* São Paulo, v. 32, supl. 2, 2024.
- GOODAIR, Benjamin & REEVES, Aaron. “The effect of health-care privatisation on the quality of health.” *Lancet Public Health*, 9: e-199-206, 2024.
- FERREIRA DE SOUZA, P. H. G. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: editora Hucitec, 2019.
- GERSCHMAN, S.; VIANA, A. L. D. “Descentralização e desigualdade regionais em tempos de hegemonia liberal”. In: LIMA et al. (Org.) *Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro: editora Fiocruz/OMS/OPS, 2005.
- MENDES, A. & MARQUES, R. S. “O financiamento do SUS sob os ‘ventos’ da financeirização”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 841- 850, 2009.
- MENICUCCI, Telma M. G. “História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudança, continuidade e a agenda atual”. *História, Ciências e Saúde*, Manginhos, RJ; v. 21; n.1; janeiro-março, 2014. p. 77-92
- OECD. *Health Statics*, 2024. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/health-systems/health-data.htm>.
- OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Rui; RIZEK, Cibele (orgs.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: editora Boitempo, 2010.
- PAIM, J. S. *Reforma Sanitária Brasileira*. Rio de Janeiro: editora Fiocruz, 2010.
- PAIM, J. S. & TEIXEIRA, C. F. “Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12 (sup), 1819-1829, 2007.
- SANTOS, Nelson R. *SUS e Estado de bem-estar social: perspectivas pós-pandemia*. São Paulo: editora Hucitec, 2022.

# O público e o privado na educação: fortalecer a democracia e superar o neoliberalismo

*Wagner Romão*

## Introdução

Podemos trilhar diversos caminhos para pensar as conexões entre a educação e o neoliberalismo. Um dos aspectos primordiais é a ligação direta que se estabelece entre a mentalidade empresarial e a ação educativa. Em geral, isso ocorre quando se pretende implementar reformas que transformam a educação em um mero vetor para o aumento da produtividade na economia e, ao mesmo tempo, melhoram a eficácia dos recursos investidos nas escolas, algo já contido na teoria do capital humano (SCHULTZ, 1961). Essa mentalidade gera conflito com a perspectiva humanista da educação, a ideia de uma educação para a emancipação e para a transformação social. O neoliberalismo pretende moldar a educação aos desígnios da acumulação capitalista.

Outro aspecto, desdobramento do anterior, é a lógica do individualismo que caracteriza a *pedagogia* neoliberal, aquilo que em nossos dias tem se destacado a partir da ideologia do empreendedorismo, que centra o sucesso no capitalismo a partir de inovações criadas e desenvolvidas por indivíduos tidos como criativos. Todo contexto social é ignorado e o indivíduo que obtiver sucesso terá realizado isso por seu mérito individual. Desse modo, o neoliberalismo aqui produz uma forma de estar no mundo, uma conduta que transforma o indivíduo em empresário de si mesmo. Educação, aqui, é um investimento

para se colocar no mercado, algo que se desdobra em outros segmentos da ação do indivíduo no mundo, como suas relações familiares, seu casamento, sua relação com sua propriedade privada, seu lazer etc. Deste modo, a racionalidade neoliberal torna o sujeito seu objeto, e o mercado se torna princípio de inteligibilidade, decifração das relações sociais e dos comportamentos individuais (FOUCAULT, 2008).

Aqui pretendo me debruçar sobre o modo como o neoliberalismo atua no sentido do enfraquecimento do Estado e de suas ações fundamentais, no caso, sobre a educação, um dos principais campos de atuação dos regimes republicanos e democráticos. Privatizações, terceirizações, concessões à iniciativa privada, influência desmedida dos agentes de mercado atentam contra um dos princípios basilares das políticas educacionais no Brasil: a gestão democrática do ensino público, garantida pela Constituição Federal (CF). Se para o setor de infraestrutura, por exemplo, esse tipo de “solução” em políticas públicas já é altamente questionável, o que dizer do campo educacional e das práticas educativas, que devem ser construídas sempre coletivamente, no envolvimento de estudantes, familiares, profissionais, gestores e comunidade em geral? A redução da ação do Estado e a transferência de responsabilidades para agentes privados fragiliza a democracia, pois diminui a capacidade de decisão de mandatários eleitos, insere a coisa pública em uma lógica pretensamente técnica, mas fortemente induzida pelo mercado, e retira das comunidades o seu direito constitucional de orientar a política educacional e a escola.

Após esta introdução, inicio o capítulo apontando como os embates entre o público e o privado são constitutivos da educação no Brasil, a partir de uma análise das disputas no campo desde a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em fins dos anos 1950 e início dos anos 1960. Em seguida, apresento brevemente os principais elementos legislativos que garantem a gestão democrática da educação, a partir da Constituição de 1988, para reforçar o quanto avançamos a respeito desse direito. Passo, a seguir, a apresentar parte da realidade brasileira no campo educacional e dos conflitos entre o público e o privado, enfim, sobre a privatização do ensino no Brasil, desde os anos 1990. São facetas de um processo avassalador de retirada de recursos públicos em direção ao privado, onde a lógica do lucro capitalista se acentua cada vez mais, articulada também a pautas conservadoras e ligadas à extrema

direita. Por fim, aponto os elementos da resistência no campo educacional, valorizo políticas de cunho democrático e de combate às desigualdades sociais que devem permanecer entre nós e aponto algumas ações a serem enfatizadas no campo educacional para nos contrapormos à insensatez neoliberal.

## Público e privado na educação brasileira

Desde seus primórdios, o campo educacional no Brasil se estabelece em uma contínua disputa entre seu caráter público e seu caráter privado. A presença de denominações religiosas, como a Igreja Católica ou originadas a partir da reforma protestante, sempre foi muito intensa na educação e isso permanece até os dias de hoje. A iniciativa privada leiga coexistiu com as escolas confessionais e a ela se aliou nas principais disputas políticas no campo. A utilização de recursos públicos para subvencionar a educação privada tem sido um tema de pressão sobre o Estado desde os tempos da colonização e segue assim, como nas disputas ocorridas recentemente sobre os recursos do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado em 2020.

Florestan Fernandes (1966) descreve bem com essa disputa se deu em meio aos embates sobre a primeira versão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1961 pelo então presidente João Goulart. Em meio à Campanha de Defesa da Escola Pública, da qual foi um dos protagonistas, Florestan Fernandes apresenta como “uma imensa conspiração retrógrada contra o ensino público, nascida do estranho conluio dos proprietários de escolas privadas leigas e os mentores das escolas mantidas por iniciativa do Clero Católico” (p. 346-347), gerou uma LDB que, na prática, estabeleceu a possibilidade de que recursos públicos subsidiassem a iniciativa privada no campo educacional.

A LDB de 1961 prevê um conjunto de elementos que evidenciam os ganhos da articulação entre as escolas confessionais e o setor empresarial. Em seu artigo 2º, a LDB aponta que “à família cabe escolher o gênero de educação que deve dar a seus filhos”. Em seu artigo 3º, indica que o Estado se obriga a “fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, que os demais membros da sociedade, se desobriguem dos encargos da educação, quando



provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos”. O artigo 5º já assegurava que estabelecimentos de ensino particulares, assim como os públicos, teriam assento em conselhos estaduais de educação, prática que se mantém em nossos dias. Por fim, o artigo 95 (alínea c) autorizava que a União realizasse “financiamento a estabelecimentos mantidos pelos Estados, municípios ou *particulares*, para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos de acordo com as leis especiais em vigor” (BRASIL, 1961; ESQUINSANI, 2022).

Após o golpe de 1964, a educação passou a ser ainda mais assediada pelo setor privado. Saviani (2008) realiza análise do legado educacional da ditadura militar sobre o qual destaco dois eixos: a vinculação da educação pública aos interesses e necessidades do mercado, e o favorecimento da privatização do ensino. O autor mostra que o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) – *think tank* fundado por empresários de multinacionais e setores da alta cúpula militar ligada à Escola Superior de Guerra – realizou o Fórum “A educação que nos convém”, logo após a crise na educação superior ocorrida com as ocupações das universidades pelos estudantes em junho de 1968. O relatório do evento apresenta o sentido geral dos temas, que se coadunam com os pressupostos da teoria do capital humano

[...] na educação como formação de recursos humanos para o desenvolvimento econômico dentro dos parâmetros da ordem capitalista; na função de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho atribuída ao primeiro grau de ensino; no papel do ensino médio de formar, mediante habilitações profissionais, a mão de obra técnica requerida pelo mercado de trabalho; na diversificação do ensino superior, introduzindo-se cursos de curta duração, voltados para o atendimento da demanda de profissionais qualificados; no destaque conferido à utilização dos meios de comunicação de massa e novas tecnologias como recursos pedagógicos; na valorização do planejamento como caminho para racionalização dos investimentos e aumento de sua produtividade; na proposta de criação de um amplo programa de alfabetização centrado nas ações das comunidades locais (SCHULTZ, 1961, p. 296).

A teoria do capital humano, estabelecida inicialmente pelo economista estadunidense Theodore Schultz – que recebeu o prêmio Nobel em Economia em 1968 – e depois incorporada à agenda de organizações multilaterais como

o Banco Mundial e o Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), desloca a perspectiva emancipatória e humanista da educação para uma perspectiva instrumental e economicista, vinculada diretamente à formação de mão de obra para o mercado de trabalho, uma das maneiras pelas quais a ideologia neoliberal se manifesta no campo educacional.

Essa ação deveria ser protagonizada pelos agentes privados. Promulgada já em pleno regime de exceção, a Constituição de 1967 extingue percentuais mínimos de recursos a serem aplicados na educação pela União, Distrito Federal e pelos estados. Apenas os municípios permaneceram obrigados a destinar 20% de sua receita tributária para o ensino primário (ASSIS, 2012). Já aparecia ali o instituto das bolsas de estudo, a serem financiadas pelo Estado em escolas privadas. A Emenda Constitucional (EC) de 1969 ia além, ao estabelecer que “o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará” (art. 176). O que vingou realmente, no entanto, foi o incentivo ao crescimento acelerado das instituições particulares. Entre 1968 e 1976, as instituições públicas de ensino superior passaram de 129 para 222. A evolução das instituições privadas foi muito maior: foram de 243 para 663 estabelecimentos. Agiu fortemente neste sentido o Conselho Federal de Educação, dominado pelos interesses dos grupos privados (SAVIANI, 2008, p. 300). Em 1981, 70% das vagas de ensino de 1º grau no setor privado eram correspondentes às bolsas de estudo e indenizações de gastos por recursos do salário educação (CUNHA, 2014). Seja no ensino superior, seja na educação básica (1º e 2º graus), a ampliação das matrículas se deu com forte participação do setor privado.

Em paralelo, as mudanças curriculares implementadas após a aprovação da reforma da educação básica em 1971 (Lei 5.692/1971) propiciaram a criação das disciplinas de Organização Social e Política do Brasil (OSP) e Educação Moral e Cívica (EMC), pelas quais o regime e seus apoiadores pretendiam promover o conhecimento e a legitimação da ordem social e política vigente, “protegendo” estudantes do 1º e 2º grau das ameaças sofridas pelas instituições tradicionais com relação às forças “subversivas” (MARTINS, 2014). Essa prática do disciplinamento das novas gerações também incluía as restrições às organizações estudantis, sobretudo no período posterior a dezembro de 1968, após a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5).

## A legislação por uma escola pública democrática

No período da transição democrática, nas décadas de 1980 e 1990, conseguimos produzir uma série de medidas legislativas inéditas que colocaram as políticas educacionais em sintonia com a mudança no regime político brasileiro. A Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 estabeleceram garantias de participação da comunidade escolar na definição das decisões da escola pública, por meio do princípio da gestão democrática do ensino público. Organizamos o financiamento do ensino fundamental (FUNDEF, 1996) e da educação básica (FUNDEB, 2006), a partir do estabelecimento de um pacto nacional pela educação, com destinação constitucional de recursos de cada ente federativo. Estabelecemos processos participativos na construção dos Plano Nacional de Educação, sobretudo no contexto da aprovação da Emenda Constitucional 59/2009. A utilização de recursos públicos para as escolas tem sido, ao menos parcialmente, definida de maneira descentralizada e obedecendo o princípio da participação da comunidade escolar por meio dos conselhos escolares (Programa Dinheiro Direto na Escola, conselhos do FUNDEB). Já no século XXI, estabelecemos cotas étnico-raciais para o ingresso de estudantes pretos, pardos e indígenas e de escolas públicas nas universidades públicas em todo o país, o que democratizou o acesso a instituições outrora elitizadas.

No contexto da Constituinte (1986-88), a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas se colocava como um elemento chave do processo de redemocratização então em curso. Porém, os embates com o campo político autoritário e conservador já se deram naquele momento. No caso da educação, o inciso VI do art. 206 prevê a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” o que, sem dúvidas, foi um ganho do campo democrático consagrado em nossa Constituição e que estabelece os marcos de toda a legislação democrática na educação discutida e aprovada nos anos seguintes. Porém, a professora Lisete Arelaro (2007) lembra que essa limitação ao ensino “público” – e não a todo ensino praticado no Brasil – não foi mera distração do legislador. Ao contrário, já se expressava uma discordância de princípio em que os empresários e escolas confessionais não pretendiam reconhecer limites sobre sua “liberdade” de atuação no campo educacional,

algo que, como vimos, manteve a escrita de décadas de disputas de concepções sobre o caráter e abrangência da ação estatal sobre a educação e se reproduziria nos anos seguintes.

Também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei 8.069/1990) estabelece, em seu artigo 53, um conjunto de direitos de caráter democratizante e de promoção da cidadania. À criança e ao adolescente deve ser assegurado:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito a contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Em seu parágrafo único, estabelece-se ainda que “é direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar na definição das propostas educacionais”. Assim, o ECA estabelecia premissas antagônicas àquilo que era determinado pela legislação e pela prática educacional no período do regime militar.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) estabeleceu em seu artigo 14 a seguinte redação:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Já nas décadas seguintes, os planos nacionais de educação (PNE) de 2001 e de 2014 se definiram quanto à gestão democrática no mesmo sentido da LDB. O primeiro PNE (2001) estabeleceu que cada sistema de ensino deveria definir normas da gestão democrática do ensino público, com participação da comunidade. O segundo PNE, sancionado pela presidenta Dilma Rousseff (PT) em 25 de junho de 2014, estabeleceu o prazo de dois anos e

oito estratégias para a efetivação da gestão democrática do ensino público no país. Entre elas: que os/as diretores/as sejam escolhidos a partir de consulta à comunidade escolar associada a critérios de mérito e desempenho; priorizar repasses da União para entes federados que tenham aprovado legislação específica em gestão democrática do ensino público; ampliar programas de apoio e formação de conselheiros/as; garantir recursos financeiros aos conselhos ligados à educação; incentivar fóruns permanentes de educação nos entes federados; estimular a constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais; estimular a constituição e fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação; estimular a participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político-pedagógicos e demais instrumentos de gestão das escolas; favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; e desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, com definição de critérios objetivos para o provimento desses cargos. Com relação, por exemplo, ao indicador de instituições participativas existentes nas escolas públicas brasileiras, o Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2024) aponta que, em 2023, 41,5% das escolas públicas brasileiras apresentavam conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios estudantis em funcionamento, com um crescimento constante ao longo da série histórica (em 2019 esse índice era de apenas 36,4%).

Em 2 de agosto de 2023, a sanção presidencial da Lei 14.644/2023, proposta pela deputada federal Luiza Erundina (PSOL-SP), deu maior especificação à versão original do artigo 14 da LDB, estabelecendo o Conselho Escolar como órgão deliberativo, composto pelo Diretor da Escola e por representantes das comunidades escolar e local eleitos por seus pares, nas seguintes categorias: I - professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; II - demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; III - estudantes; IV - pais ou responsáveis; V - membros da comunidade local. Além disso, instituiu o Fórum dos Conselhos Escolares como um colegiado deliberativo que agregará representantes dos conselhos escolares de determinada circunscrição, norteado pelos seguintes princípios: I - democratização da gestão; II - democratização do acesso e permanência; III - qualidade social da educação. Tais acréscimos à LDB, depois de quase duas décadas

de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, são importantes para o fortalecimento do princípio da gestão democrática no ensino público e os desdobramentos dessa legislação deverão ser acompanhados.

A legislação participativa – especialmente com relação aos conselhos escolares – se deu em paralelo ao avanço do neoliberalismo, sobretudo quanto aos seus elementos privatizantes. É possível identificar períodos de maior ênfase do ideário neoliberal e outros de maior sucesso nas resistências a ele. Mas, desde a década de 1990, o campo educacional brasileiro presenciou situações de cada vez maior assédio dos agentes do mercado junto às instituições educacionais no Brasil, com o setor privado incorporando grandes fatias da ação estatal na educação pública.

## O neoliberalismo na Educação: da transição democrática aos dias atuais

### *LRF, OSs, OSCIPs e a escola pública*

Os princípios estabelecidos na reforma gerencial do Estado proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso e liderada pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira formam a base sobre a qual o setor privado passou a obter cada vez mais espaço junto às ações do setor público no campo educacional (BRESSER-PEREIRA, 1998). Por um lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000) ratificou o limite de 60% da receita corrente líquida em despesas com pessoal para estados e municípios e 50% para a União. Por outro lado, duas leis criaram a possibilidade de que pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, fossem qualificadas como organizações sociais – OS (Lei 9.637/1998) ou organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP (Lei 9.790/1999). Essas entidades passaram a poder assumir a execução de projetos e ações em praticamente todos os âmbitos de atuação do Estado brasileiro. Combinadas, essas leis induziram o aumento das chamadas parcerias entre estados, municípios e a União e o setor privado, além de ampliar as possibilidades de terceirização dos serviços (ADRIÃO; PERONI, 2009).

Isso é necessariamente ruim? Talvez não. Que a sociedade civil possa trazer sua experiência no contato mais direto com a população em determinadas ações e possa colaborar com o Estado em determinadas situações parece ser

algo até desejável. No entanto, ocorre que em grande parte das situações, e sobretudo aquelas que envolvem mais recursos, a ação destas organizações da sociedade civil (OSs ou OSCIPs) se dá muito mais no âmbito de ações privadas do que públicas, isto é, a gestão se torna mais empresarial do que societária. E, para além disso, o Estado se exime de responsabilizar-se sobre a prática educacional. No caso da educação, o princípio da gestão democrática se esfarela. Cria-se uma zona cinzenta entre as escolas financiadas com recursos públicos mas geridas por OSCIPs, que não priorizam a criação de fóruns adequados para a discussão comunitária sobre os rumos da escola e a lógica do mercado passa a orientar a gestão escolar.

Há muitas outras formas de invasão do privado em direção à educação pública. Como lembram Adrião e Peroni (2009, p. 111), a adoção de políticas de convênio e parcerias incluem a compra de material apostilado, a aquisição de sistemas de gestão elaborados por essas instituições de direito privado, a ampliação de matrículas custeadas por recursos públicos em instituições privadas e a terceirização de merendas e contratação de funcionários que não integram o quadro do magistério. O Estado brasileiro, sobretudo as prefeituras e os governos estaduais, abrem mão de desenvolver quadros profissionais que possam desenvolver conhecimento próprio para conduzir as novas gerações no caminho do aprendizado cidadão e profissional e que permaneça agregado ao patrimônio de experiências de gestão no âmbito estatal. O troca-troca de empresas prestadoras de serviço, OSCIPs e profissionais terceirizados, a falta de concursos públicos para a reposição de docentes e demais profissionais da educação que se aposentam: tudo isso impede que criemos, nas escolas e nas administrações do campo educacional, servidores e servidoras com experiência para acumular saberes e prestar de maneira mais qualificada a atenção aos estudantes e à comunidade escolar. Em nome de uma pretensa gestão “eficaz”, quem sai prejudicada é a cidadania, as pessoas que acabam sendo alijadas de seu direito à educação de qualidade.

### *O crescimento da educação privada e sua financeirização*

Outra faceta do debate se dá com relação ao impressionante aumento de instituições de ensino superior (IES) privadas no Brasil, sobretudo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Entre 1995 e 2002, o aumento do

número de IES privadas foi de 110,8%, enquanto que o aumento das IES federais foi de apenas 28,1%. Já o número de matrículas, considerados os cursos de graduação presenciais, cresceu 129,3% entre as IES privadas, enquanto aumentou apenas 44,7% entre as IES federais. A opção pela ampliação das matrículas foi, claramente, pela expansão do setor privado e a institucionalização do mercado universitário, com a realização dos rankings dos cursos e universidades, resultantes do Exame Nacional de Cursos, o chamado Provão (CALDERÓN, 2000; TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015).

Nos dois primeiros governos Lula (PT) é possível falar de inflexão, mas também de permanência com relação a esse cenário. De um lado, houve um sensível aprimoramento da avaliação, a partir da criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Ao invés do modelo de ranqueamento anterior, o SINAES propunha uma avaliação processual, por meio de três instrumentos: o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (ENADE), a Avaliação das Instituições de Ensino Superior (AVALIES) e a Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG), em um ciclo avaliativo de três anos.

Por outro lado, estabeleceu-se uma vinculação ainda mais profunda da relação entre recursos públicos e as IES privadas, com a criação do Programa Universidade para Todos – PROUNI (Lei 11.096/2005), que previa isenção fiscal para as IES em troca de vagas para alunos de baixa renda. Além do PROUNI, também foi o período de implementação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), destinado a financiar a graduação de estudantes nas IES privadas, criado com a Lei 10.260/2001, ainda no período FHC.

Certamente é louvável que estudantes que não teriam acesso ao ensino superior o tenham por meio do PROUNI. Até 2012, 277.912 estudantes foram beneficiados pelo Programa. Porém, quanto ao nosso tema, é preciso destacar o imenso o volume de recursos que deixou de entrar nos cofres públicos pela isenção de tributos promovida. Entre 2006 e 2012, a isenção fiscal decorrente da não arrecadação de tributos como o IRPJ, CSSLL, COFINS e PIS/PASEP, correspondeu ao valor de R\$ 3.621.382.027,00 (três bilhões, seiscentos e vinte e um milhões, trezentos e oitenta e dois mil e vinte e sete reais). Além disso, cerca de 22% do total de bolsas ofertadas pelo PROUNI ficaram ociosas entre no período, configurando apropriação indevida de verbas da isenção fiscal das IES privadas (COSTA, FERREIRA, 2017).



A principal diferença quanto ao ensino superior entre o período Lula e o período FHC está na expansão do setor público do ensino superior. Entre 2003 e 2016 foram criadas 19 novas universidades federais (de 44 a 63), 179 novos campi (de 152 para 331) e 151.091 novas vagas (de 109.184 para 260.225). Esta expansão se deu em grande parte com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e com o Programa de Expansão da Rede de Institutos Federais, a partir da reorganização dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e a criação de novas IES responsáveis por prover educação profissional e tecnológica (ZAMBELLO, 2021).

Porém, de fato, mesmo com os esforços governamentais para a expansão da educação pública em nível superior, o que vimos nas duas últimas décadas foi uma expansão sem precedentes da atuação de megacorporações no campo educacional, incluindo a educação básica, que coloca o Brasil como vanguarda mundial da escola neoliberal (LAVAL, 2019). O autor aponta que o sistema educacional brasileiro é muito mais “neoliberalizado” que os sistemas educacionais europeus, em que predomina a intervenção direta e maciça do capital no ensino. Mais que isso, a partir do financiamento público advindo sobretudo do Fies, empresas como a Cogna Educação (antiga Kroton) se tornaram hegemônicas no mercado, adquirindo pequenas e médias instituições e disparando o processo de financeirização da educação no Brasil. Apenas em 2014, auge do Fies, foram 733 mil contratos celebrados. Neste ano, o grupo Kroton/Cogna se tornou a maior empresa do ensino superior privado do mundo. A partir daí, o número de contratos foi caindo como resultado da crise econômica e de financiamento público, chegando a apenas 45.944 em 2021. O Fies passou a ser muito criticado pela debilidade do controle do Ministério da Educação (MEC) a respeito da qualidade do ensino e dos reajustes de mensalidades.

Neste processo, essas megacorporações passaram a buscar novos nichos de mercado e se dedicaram especialmente a dois deles: a educação básica e os cursos de ensino a distância (EAD). Almeida (2022, p. 19-20) descreve como, em 2019, a Kroton/Cogna realizou uma reestruturação da *holding*, com empresas que ficaram responsáveis por setores específicos de investimento: a) a Kroton manteve-se com foco no ensino superior, incluindo a EAD; b) a Saber ficou responsável por colégios próprios e por cursos de línguas e a atuação do

grupo no Plano Nacional do Livro Didático; c) criou a Vasta, que comercializa plataformas de conteúdos e serviços de tecnologia para a educação básica; e d) criou também a Platos, uma prestadora de serviços para outras faculdades. Logo depois o grupo criou a Ampli, controlada pela Anhanguera Educacional, que se especializa em cursos digitais de educação superior desenvolvidos para o uso por celular.

Todo esse processo ocorre *pari passu* à intensificação da financeirização da educação privada. As três principais corporações do setor na década de 2000 – Estácio de Sá, Anhanguera Educacional e a Pitágoras/Kroton (anterior ao Grupo Cogna Educação) – realizaram suas ofertas públicas iniciais (IPO) na Bolsa de Valores de São Paulo em 2007. O período seguinte foi de grande movimentação de fusões e aquisições no setor, de modo que foi se acentuando o oligopólio: entre 2008 e 2017 ocorreram 257 dessas operações somente no ensino superior (SEKI, 2020).

Não há dúvidas de que todo esse crescimento, oligopolização e financeirização do setor gerou uma acentuada degradação da atividade docente nestas empresas educacionais: substituição da função do docente por outras categorias (técnicos, tutores, consultores pedagógicos, aplicadores de testes etc.); standardização das aulas, avaliações, provas, procedimentos; aulas gravadas; expansão da EAD; demissões em massa; quebra de planos de carreira; gerenciamento de filiais distantes pela matriz por ferramentas tecnológicas para redução de custos (ALMEIDA, 2022, p. 65). O que se dirá da formação dos estudantes? Temos formado pessoas de maneira rápida e displicente, com pouca qualidade, rara experiência na prática profissional, episódica relação com docentes e pessoal já formado, situações que tem se agravado com o EAD.

### *A reforma neoliberal do ensino médio*

Ao final de 2016, o governo de Michel Temer edita a medida provisória da reforma do ensino médio. Os debates em torno do tema já vinham desde 2013, a partir da comissão parlamentar presidida pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG). O mote principal era o de que o ensino médio não corresponderia às demandas e interesses dos jovens e deveria aproximá-los mais rapidamente do mercado de trabalho. Desde o início da tramitação, foi grande a influência do setor empresarial nos debates sobre a reforma, principalmente com o Todos pela

Educação e o Instituto Unibanco. À maneira da teoria do capital humano, as entidades empresariais vinculam o crescimento econômico às mudanças propostas pela reforma, centrada na pedagogia das *competências* – sobretudo de leitura e de resolução de problemas matemáticos, além de mais recentemente, de letramento financeiro (QUADROS, KRAWCZYK, 2024). A escola, assim, torna-se meramente uma portadora das condições de empoderamento dos indivíduos para o pleno desenvolvimento da economia capitalista. O posicionamento das entidades empresariais reforça a ideia de que haveria excesso de disciplinas no currículo do ensino médio e que o mais relevante seria fazer os estudantes obterem competências para, por si próprios, se apresentarem ao mercado de trabalho.

A reforma em si aumentou a carga horária mínima anual do ensino médio (prevista na LDB/1996) de 800 horas para 1.400 horas. No entanto, a formação básica comum diminuiu para 600 horas anuais, ou seja, a reforma ampliou a formação especializante, baseada nos chamados itinerários formativos e tornou optativas as disciplinas de Geografia, História, Química, Física e Biologia, entre outras, concentrando a formação básica comum em Português e Matemática. A política, obviamente, não previu estrutura física, curricular ou de docentes para as novas disciplinas, reforçando a desigualdade regional e entre as escolas públicas e as privadas.

Com o terceiro governo Lula, retomou-se o debate em torno do ensino médio. Em 31 de julho de 2024, o presidente sancionou a Lei 14.945/2024. A principal alteração foi a retomada do mínimo de 2.400 horas (total) da formação geral básica para alunos que não optarem pelo ensino técnico, com mais 600 horas para o aprofundamento de estudos nos percursos de aprofundamento e integração de estudos, que vão combinar ao menos três áreas do conhecimento. Esta ação substituiu os itinerários formativos.

Como vimos, nossos dias têm sido de muita dificuldade na defesa da escola pública e democrática no Brasil. Em junho de 2024 foi aprovada no estado do Paraná a Lei 22.006/2024, que institui o programa “Parceiro da Escola”, por iniciativa do governador Ratinho Junior (PSD). Por meio dele, o Paraná contratará “pessoas jurídicas de direito privado especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e a eficiência na gestão das unidades escolares” (art. 2º) para 200 escolas da rede

estadual paranaense. A Lei aprovada afronta a LDB/1996 que assegura que escolas públicas devem ser administradas pelo Poder Público (art. 19) e vai de encontro ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público.

Projetos de lei e *lobby* a respeito de *vouchers* (bolsas de estudo financiadas pelo Estado em escolas privadas) e escolas *charter* (escolas privadas financiadas pelo Estado) pululam no país. As escolas militarizadas seguem sendo implementadas nos estados, mesmo contra a decisão de suspensão do programa federal pelo governo Lula. Seria necessário mais um capítulo neste livro para apresentar e analisar tantos ataques à educação pública, gratuita e democrática. Resta-nos resistir!

## Considerações finais: seguimos em luta por uma educação pública e democrática!

O terceiro mandato do presidente Lula tem sido um anteparo a diversos desses projetos neoliberais. Mas, sabemos que em um governo de coalizão, a pressão do setor empresarial é muito forte. Manter aquecida a mobilização em defesa de uma educação verdadeiramente pública e democrática é fundamental! Foi assim que conseguimos barrar a excrescência do Future-se, projeto de privatização das universidades federais do governo bolsonarista. A resistência certamente envolve os sindicatos ligados ao campo da educação, a sociedade civil republicana e democrática, mas, sobretudo, deve envolver uma disputa a ser feita nas próprias comunidades escolares, que precisam se sentir representadas nos conselhos escolares e cotidiano escolar.

É tarefa do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos estaduais e municipais, além dos órgãos de controle como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e os Tribunais de Contas, disciplinar a ação da iniciativa privada na educação, em todos os níveis. Quando triunfa a ideia de que a educação é uma mercadoria, abre-se espaço para todo tipo de trapaça e ilusionismos e quem sai prejudicado são as pessoas que investem seus poucos recursos em mensalidades de cursos que não vão lhes dar o que prometem. Ou se faz, com dinheiro público, a farrá de investidores internacionais que aplicam nessas empresas “educacionais” como poderiam aplicar em qualquer outra *commodity*.

Em nossos governos, precisamos reforçar o caráter público da gestão das escolas, revisando contratos e convênios com as organizações sociais e OS-CIPs. Isso deve se dar em paralelo a uma retomada do investimento no serviço público em todas as áreas e mais especificamente na educação, com manutenção e/ou aumento dos salários dos servidores e servidoras, incentivo à formação complementar e efetivação de uma carreira sólida, que atraia docentes e demais profissionais da educação.

A gestão democrática tem que ser compreendida e realizada como um princípio basilar. É só com a participação e o diálogo intenso e cotidiano com a comunidade escolar e também a comunidade do entorno das escolas que vamos conseguir convencer a sociedade de que o direito à educação pública e gratuita é inalienável e de que vale a pena lutar por esse direito por nós e para as futuras gerações.

## Referências

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera M. V. “A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional”. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, jan./jun., 2009, p. 107-116.
- ALMEIDA, Carolina Rezende. *A participação do Grupo Cogna Educação na financeirização da educação básica no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia. 2022.
- ASSIS, Renata M. “A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos”. *Educação em Perspectiva*, Viçosa, v. 3, n. 2, jul./dez. 2012, p. 320-339.
- BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961.
- BRASIL. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Senado Federal, 1996.
- BRASIL. *Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998*. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providências. Brasília, 1998.
- BRASIL. *Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999*. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999.

- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.
- BRASIL. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.
- BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014.
- BRASIL. *Lei nº 14.644, de 02 de agosto de 2023*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para prever a instituição de Conselhos Escolares e de Fóruns dos Conselhos Escolares.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2024*. Brasília: Inep, 2024.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- CALDERÓN, Adolfo-Ignácio. “Universidades mercantis: institucionalização do mercado universitário em questão”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n. 1, 2000, p. 61-72.
- COSTA, Danielle; FERREIRA, Norma-Iracema. “O Prouni na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência”. *Avaliação*. Campinas, v. 22, n. 1, jan./abr. 2017.
- CUNHA, L. A. “O legado da ditadura para a educação brasileira: a simbiose estado-capital”. Palestra proferida em 30 de maio de 2014, na Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/cact/wp-content/uploads/2014/06/CUNHA-Luiz-Antonio-O-legado-da-ditadura-para-a-educacao-brasileira.pdf>.
- ESQUINSANI, Rosimar. “O público e o privado na LDB 4.024/1961: marcos históricos para o financiamento da educação”. *Cadernos de História da Educação*, v. 20. Uberlândia. <https://doi.org/10.14393/che-v20-2021-17>.
- FERNANDES, Florestan. *Educação e sociedade no Brasil*. São Paulo: Dominus Editora, 1966.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- LAVAL, Christian. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- LIMA, Marcelo; MACIEL, Samanta. “A reforma do Ensino Médio do governo Temer: corrosão do direito à educação no contexto da crise do capital no Brasil”. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, 2018.
- MARTINS, Maria do Carmo. “Reflexos reformistas: o ensino das humanidades na ditadura militar brasileira e as formas duvidosas de esquecer”. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 51, jan./mar., 2014, p. 37-50.
- QUADROS, Sérgio; KRAWCZYK, Nora Rut. “Educando a juventude trabalhadora pelas métricas do mercado”. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 40, 2024.
- SAVIANI, Demerval. “O legado educacional do regime militar”. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez, 2008.
- SCHULTZ, Theodore W. “Investment in human capital”. *The American Economic Review*, v. 51, n. 1, mar., 1961, p. 1-17.

- SEKI, Allan K. *Determinações do capital financeiro no Ensino Superior: fundo público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. 2020.
- TRAINA-CHACON, José Marcelo; CALDERÓN, Adolfo-Ignacio. “A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula”. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, v. 6, n. 17, set./dez., 2015, p. 78-100.
- VIEIRA, S. L. *O discurso da reforma universitária*. Fortaleza: UFC; PROED, 1982.
- ZAMBELLO, Aline V. *Entre a politics e a policy: a implementação da política expansionista nas universidades federais (2003-2012)*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, 2021.

# A assistência social entre o universal e o seletivo

*Aldaiza Sposati*

## Introdução – A assistência social entre o Estado social e o Estado neoliberal

Este texto busca colocar em questão a direção social da política de assistência social como proteção social pública, sob o Estado social fundado nos direitos de cidadania. Esta direção é distinta daquela referida ao Estado mínimo neoliberal, que opera pela seletividade de renda per capita, sem reconhecer o direito constitucional da proteção social que oferta seguranças sociais, selecionando, sob a égide fiscalista, os indivíduos de baixa renda per capita, evitando destacar os fatores que levam à necessidade de proteção social pelo Estado, conforme a Constituição de 1988.

A tendência neoliberal, por natureza individualista, faz da assistência social terreno ideológico fértil assentado em valores religiosos e “moralizadores” que culpabilizam e discriminam os que a ela acorrem, nominando-os de “vulneráveis”, miseráveis em renda per capita, considerados como esvaídos de direitos de cidadania e de preservação estatal da dignidade humana.

A grande questão que aqui se coloca é a da adoção, naturalizada, da direção social neoliberal na assistência social por gestores dessa área em governos petistas e de outros matizes partidários, cuja ação nega o reconhecimento universal da cidadania e a gestão democrática popular participativa nessa área de ação estatal.



Há dúvida corrente quanto à possibilidade de que a sociedade capitalista venha a *assumir* e *manter*, sob custeio estatal, o Estado social. O keynesianismo, em 1945, buscou mostrar enfaticamente essa possível compatibilidade, sob o esforço de reconstrução pós-Segunda Guerra Mundial, adotando a direção social do Estado-Nação. Mas, nos anos 1970, o triunfo do neoliberalismo inglês incidiu no trabalhismo, causando sérios danos ao Estado social, retirando direitos como o de oferta de creches às crianças pequenas.

Reitera-se que o Estado social incida sobre o trabalho e os trabalhadores e faça transitar a responsabilidade pela provisão de certas necessidades, próprias da reprodução social, do âmbito privado para o público. Isso implica, como nos ensinou há quase 50 anos Esping Andersen (1991),<sup>1</sup> ações de desmercadorização e desfamiliarização.

A atenção às provisões sociais fundeadas no Estado social não estaria a cargo do indivíduo, um trabalhador da sociedade capitalista, da sua família ou da sua capacidade de compra no mercado e sim do Orçamento Social do Estado. Por decorrência, duas situações se destacaram na efetivação da proposta do Estado social: a) quais necessidades sociais teriam sua provisão sob responsabilidade estatal?; b) em qual intensidade (ou cobertura) a provisão de necessidades sociais constaria no Orçamento Social estatal?

Ou, trocando seis por meia dúzia: qual necessidade social de um cidadão e de sua família seria aceita e incorporada na agenda estatal? Quais limites e possibilidades, quantitativos e qualitativos, seriam estabelecidos para provisão dessas necessidades? Essa discussão inclui o entendimento sobre o que é considerado risco social, para que possa gerar o direito de atenção estatal quando da ocorrência de tais riscos.

A experiência mostra que, no Brasil, cada vez mais, esquerda e direita associam a provisão da necessidade social à condição financeira do indivíduo. Desse modo, a atenção ao risco social deixa de ser um direito de cidadania, próprio do Estado social, para ser uma auxílio à miséria, ou à extrema pobreza (Estado mínimo). Essa vinculação monetária gera um “*apartheid*”, reconhecida a pessoa como vulnerável, ou não cidadã. Veja-se o exemplo do Programa Bolsa Família, que não inclui diálogo com beneficiários, ou escuta

---

<sup>1</sup> Andersen, “As três economias políticas do Welfare State”. Revista *Lua Nova*, n. 24, setembro de 91; p.85-116.

de sua manifestação, não há sua representação coletiva em canto algum da ação governamental.

É importante registrar que no Brasil não temos uma agenda pactuada das provisões estatais a cargo do Estado que se quer social. A presença de uma provisão flui em geral, como resultante de iniciativas pontuais de parlamentares, inexistindo uma pactuação alargada que assegure no plano dos direitos quais provisões serão afiançadas pelo Estado. Parece que permanece subjacente a lógica política defensiva, para que a provisão não se torne explícita, pois isso poderia gerar impacto orçamentário considerado incontornável. Em consonância, ocorre o silêncio de partidos políticos, e de organismos de defesa de direitos, a consolidar essa pactuação alargada. Há também a presença do velho jargão liberal: “gasto social é dinheiro no ralo”, um desperdício, não volta em lucratividade fiscal aos cofres públicos. Talvez caiba completar a frase com: *procura-se cidadãos*.

Na lógica do capital, somente sociedades sob pleno emprego (raridade em 2024!) é que poderiam ter proteção estatal, pois nela os indivíduos teriam um seguro trabalhista e social ao qual recolheriam sua contribuição mensal, sendo que com ele poderia contar como proteção social face a alguma fragilidade que lhe ocorra, ou a sua família. Muitos países europeus adotam formas securitárias para cobertura de riscos sociais, inclusive para crianças e adolescentes, ou ainda, o benefício universal à criança. No Brasil nada disto ocorre e não se conta com o reconhecimento da orfandade, um risco social à criança e ao adolescente, que demanda medidas de proteção social estatal, para além da tutela jurídica. Com certeza, no Brasil contamos com uma enciclopédia de lutas sociais em movimento para que essas respostas se concretizem da forma o mais inclusiva. Isto é, a agenda de cobertura de cada política social estatal é resultante de inúmeras lutas de movimentos sociais locais, municipais, estaduais, regionais e nacionais pela *inclusão quantitativa, qualitativa e territorial da demanda*.

O Estado social se ergueu sob o modelo de Estado-Nação (nacional desenvolvimento) que se conflou com a globalização. Esse processo implicou na prevalência do vínculo existente entre o Estado e cada indivíduo considerado pela sua naturalidade como cidadão nacional. Em países colonizados – com população distinta em grupos raciais e religiosos e com inclusão não pactuada para igualdade de trato da cidadania, ou, em outros termos, que subsistem

sob a discriminação e desigualdade de trato perante o Estado – permanece a ocorrência da negação do reconhecimento social de direitos humanos, sociais e de cidadania.

Essa é uma das grandes questões dos Estados sociais tardios ou de regulação social tardia como o Brasil, que termina por negar a parte da população a condição de demanda a ser incluída.<sup>2</sup>

Há ainda outro elemento a ser considerado que se tornou forte, e até opressivo, em países que não pertenciam à Europa Central ou à Escandinávia, sob forte construção do Estado-Nação: nem todos os indivíduos possuíam, perante o Estado, o estatuto formal como trabalhadores. Embora homens e mulheres realizassem trabalhos para sobreviver, a ausência da carteira de trabalho formal não permitia reconhecê-los como cidadãos e cidadãs perante as múltiplas burocracias do Estado. No Brasil, a Delegacia de Vadiagem, até a metade do século XX, considerava vadio todo(a) aquele(a) que não tinha carteira de trabalho assinada.

Será que a existência de Estado social teria como condição fundante o pleno emprego formal? A condição de trabalhador formal seria inerente ao reconhecimento da cidadania pelo Estado? A moral capitalista abraçou essas respostas como afirmações peremptórias e condição moral e social que impregnou usos e costumes sociais e religiosos. A máxima “ganharás o pão com o suor do teu rosto” assume ares de *clausula pétrea*.

Benefícios estatais estabelecidos para aqueles que não têm condições de se autossuprir pelo trabalho devem passar por perícia médica estatal para confirmar sua condição de incapaz. A moral capitalista é rígida no controle da fraudofobia, isto é, no controle do comportamento que entendem ser a sobrevivência “de favor” do Estado. Essa forma de trato é mantida, e reforçada, também em gestões de partidos de esquerda.

Esta digressão inicial na abordagem do tema *universalidade e seletividade* na política social pública de assistência social busca destacar a ocorrência da

---

<sup>2</sup> Ver sobre isso: A. Sposati, “Regulação Social Tardia: Características da Políticas Sociais Latino-Americanas na Passagem entre o Segundo e o Terceiro Milênio”. Revista *Socialis*, v.1, p.51 - 68, 2002; “Neoliberalisme et Régulation Sociale Tardive- Modèle de l’Etat Social Latino-Américain”, XXIII Journées de l’association d’économie sociale, 2003, França. Anais. Harmattan, 2003.

naturalização, na sociedade capitalista, da relação de confronto entre Estado social ou Estado provedor e Estado mínimo, ou de atenção seletiva da miséria.

Em se tratando de assistência social, a provisão está relacionada ao âmbito da seguridade social, ou da segurança e proteção social às fragilidades e riscos sociais à dignidade e sobrevivência da vida humana que ocorrem com o indivíduo e sua família, sobretudo crianças, adolescentes e idosos.

Nesse contexto de necessidades e riscos sociais, a assistência social tem suas atenções inseridas em contínuo confronto entre a *inclusão universal* no Estado social a partir do reconhecimento social de cidadania, e a *exclusão seletiva* por critérios morais e discriminatórios do Estado mínimo, que associa a presença da atenção social em paridade com a presença da miséria individual independente do reconhecimento do direito de cidadania.

Para o Estado neoliberal, o trabalho formal, submetido a um empresário, é considerado a primeira referência de expressão digna ao reconhecimento estatal de um cidadão; a segunda referência reside na adoção da moral social em que as fragilidades e riscos sociais na vida e no convívio social devem ser solucionadas pelo próprio indivíduo ou sua família; a terceira é marcada pela não valorização do trabalho de cuidados, sobretudo das mulheres, como digno da atribuição do reconhecimento da condição de trabalhador; a quarta, por aceitar normalidade do trabalho infanto-juvenil. Lembremos que auxílio salário-família (no valor de 12 dólares por mês) está disponível à(ao) operária(o), caso seu salário não atinja dois salários mínimos, mas para seu filha(o) só até a idade de 14 anos; enquanto para os declarantes do IRPF o desconto estatal de dependente pode seguir até os 24 anos.

A direção da assistência social, como toda política do Estado social, embora flua entre direções conflitantes, de fato, em sua trajetória histórica, registra fortes raízes no campo privado filantrópico, assentado sobretudo na relação Estado-Igreja pelo princípio da subsidiariedade. Esse contexto leva a que ela seja naturalizada e operada sob direção do Estado mínimo mediante parcerias com organizações sociais que, com transferências orçamentárias, consolidam a atenção sob a face da filantropia, protagonizando a velha prática do bem, mas não do direito.

Relembre-se que o reconhecimento constitucional da assistência social como campo da seguridade social não está ainda plenamente absorvido pelo Estado brasileiro, em seus governos federal, estaduais e municipais, que não

atribuem ao(à) demandante de atenção protetiva social, à condição de cidadã ou de cidadão, mas, sim, de um vulnerável/carente selecionado com rigor fiscal e moral, mas que deve obter condição de trabalho individual para sustentar sua própria proteção social sem requerê-la ao Estado, quando muito deveria se dirigir a uma entidade social.

Os elementos aqui tratados mostram o caráter bífido implementado na gestão da assistência social enquanto política constitucional estatal. Sua operação não zela pelos preceitos do Estado social, e exerce uma trava à efetivação da proteção social distributiva, vinculada ao reconhecimento social da cidadania.

## 1. A assistência social constitucionalizada do pós-1988

Tradicionalmente, a assistência social é configurada como uma ação seletiva do campo privado ou público, dirigida para um segmento social – os miseráveis ou os mais pobres – e não à sociedade como um todo ou aos cidadãos, até porque os que dela fazem uso dificilmente são considerados como cidadãos, um ser de direitos, e seus serviços dificilmente são orientados profissionalmente com recursos e traços em defesa da cidadania, com escuta e espaços de manifestação sobre atenção recebida.

Sem dúvida, o movimento pelas Diretas, nos anos 1980, marcou a direção de afirmação da cidadania. Nessa perspectiva, a incorporação na Constituição de 1988 da Seguridade Social abriu campo para afirmação da assistência social como política de Estado, e não mais a de um arranjo social de primeira dama. A proteção social estatal ganhou nova referência ao somar a proteção social distributiva à proteção social contributiva.

Retorna-se à questão já posta: qual seria a responsabilidade de cada ente federativo sobre o conteúdo da proteção social distributiva? Como as propostas dos partidos políticos assumem e publicizam sua proposta a respeito? Com certeza há documentos reguladores de todo esse conteúdo, ocorre que não são levados em conta e nem há controle social de trabalhadores, de usuários, da sociedade, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública exigindo cumprimento dos atos normativos pelos órgãos operacionais do Executivo.

Em 1988, ao mesmo tempo em que se institucionalizava a política de assistência social, os municípios eram reconhecidos como entes federativos. To-

davia, não existia conhecimento nacional do que por eles era executado como proteção social distributiva. O mesmo poderia ser dito dos 26 estados e do Distrito Federal. Era preciso estruturar o conteúdo dessa política.

O governo federal, em 1990, esteve sob a gestão neoliberal do presidente Collor de Mello. Por razões várias, Collor sancionou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, extinguiu a FEBEM, instalou a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), manteve a Legião Brasileira de Assistência (LBA) sob gestão da primeira dama Rosane Collor, com influência na tramitação de recursos financeiros para organizações alagoanas que foram sujeitadas a graves denúncias. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi extinto por Collor que criou o Ministério da Ação Social (Lei 8028/1990).

Após o impeachment de Collor, Itamar Franco assume reforçando, na área de assistência social, a assistência à criança, ao adolescente e ao idoso; a promoção humana; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a radicação de populações migrantes; e, ainda, políticas de habitação e saneamento. Em 7 de dezembro de 1993, sancionou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que pela primeira vez nacionalizou para todos os entes federativos a política de assistência social.

Em 1995, o governo Fernando Henrique Cardoso dissolveu a LBA e a CBIA, mas não fortaleceu a construção do conteúdo da proteção social distributiva no Estado social pós-Constituição de 1988. Cardoso criou o Programa Comunidade Solidária, dirigido por sua esposa Ruth Cardoso, sob gestão bífida com a Secretaria de Estado da Assistência Social, no Ministério da Previdência e Assistência Social (situação vigente desde 1974). Essa Secretaria se dedicou a centralizar a atenção à pobreza, sem instruir propriamente serviços para tal finalidade.

A primeira década pós-Constituição de 1988 não foi das melhores para se implantar perspectivas constitucionais unitárias na assistência social a não ser, além da aprovação da LOAS, por três destaques: a introdução do Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>3</sup> para os idosos e para as pessoas com deficiên-

---

<sup>3</sup> A concessão do BPC ficou um tempo congelada no pós-1988, primeiro na espera da regulação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que ocorreu somente ao final de 1996,

cia no valor de um salário mínimo. A criação do BPC guardou relação com o princípio de que o Estado deveria apoiar aqueles que não conseguissem se manter e sobreviver com o próprio esforço/trabalho pela idade ou deficiência.<sup>4</sup> Houve também a recomposição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) de modo democrático com eleições abertas; e ainda a realização, em 1995, da Primeira Conferência Nacional de Assistência Social.

Outro legado recebido pela assistência social foram as instalações físicas dos Centros de Atenção da antiga LBA, em geral, localizados em municípios do Nordeste e em capitais de outras regiões, com alguns servidores federais e convênios com organizações sociais para atender a crianças, idosos e pessoas com deficiências recebendo a concessão de valores per capita face ao número de vagas ofertado<sup>5</sup>.

Para além disso, era preciso construir a política social de assistência social na esfera federal – seu protagonismo e modo de operação –, pois existiam, antes de 1988, iniciativas estaduais e municipais nesse campo. A exemplo, no caso de São Paulo, desde 1938, antes da Constituição de 1946, um órgão estadual operava com funções de assistência social e, na capital do estado, a

---

após três anos de sua sanção. O BPC foi sancionado com a limitação de acesso a renda individual de um quarto do salário mínimo ou 353 reais. O BPC, em seu início, foi gerido diretamente pelo MDS, sendo que os recursos financeiros para sua operação foram alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Posteriormente, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) contratou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para operar o BPC, situação que permanece até hoje. O BPC não foi operado pelo INSS de pronto, pois este havia se centrado somente na aplicação recursos atuariais. Quando os recursos orçamentários foram concedidos para a assistência social e alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o INSS recebeu contratualmente a operação do benefício e a transferência de verba da assistência social (em 2024, por volta de 35 milhões de reais). Demandatários recorrem à orientação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Há muitos problemas nessa operação, sobretudo quando é exigido do requerente a consulta da perícia médica para avaliação da deficiência. O INSS vem fechando suas unidades territoriais, o que tem sido um transtorno para a população requerente sem recursos monetários para viajar com deficiência e obter consulta.

<sup>4</sup> O BPC operou o que, popularmente, se pode chamar de um “esquentar” a um benefício federal existente na Previdência Social desde 1974, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que passou a ser vinculado à assistência social. Ele se ocupava em incluir idosos que não conseguiam completar o tempo necessário de contribuição à previdência social para se aposentarem com benefício previdenciário. Seu requerimento incorporava a declaração de testemunhas que validavam as declarações pessoais do tempo de exercício do trabalho. Em 1996, quando transferidos para a assistência social, eram 400 mil beneficiários de RMV. Informes recentes contabilizam, em 2024, cerca de 90 mil RMV ativos.

<sup>5</sup> Serviços e unidades de saúde da LBA, como hospitais infantis, foram transferidos para a área de saúde.

cidade de São Paulo desde 1955 fundara uma Comissão dedicada ao tema, denominando-o de Serviço Social. A proposta da Constituição de 1988 apontou, portanto, para a necessidade da nacionalização da política de assistência social agregando os entes federativos.

Essa pulverização de experiências foi superada em concepção pela aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, construindo normas e dispositivos para a institucionalização do sistema federativo operacional da política nominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Por esses motivos, indicar compromisso com o SUAS no processo de gestão torna-se a ação do Estado mais comprometida para o país e faz de expressões como “assistência” e “assistência social”, usadas por trabalhadores e gestores desavisados, uma manifestação de certo descompromisso histórico com o direito de proteção social presente na Constituição Federal de 1988.

## 2. Processos de gestão difusos

A ocorrência de modos verticais de entender e operar a assistência social de fato consolida a negação do seu sentido universal e democrático. Facilmente a assistência social assume o formato de território institucional da miséria, um *apartheid* que gera o trato segregado de um coletivo de demandantes em vivência de extrema pobreza.

Esse modo de concebê-la e geri-la, um comportamento histórico que lhe é peculiar, a torna um ser institucionalmente ambíguo, nem dentro nem fora do aparato estatal, primeiro pela mediação de primeiras damas, o que ainda permanece em estados e municípios e, em segundo lugar, após a LOAS, com o paradoxal fortalecimento da mediação das organizações sociais que, por exemplo, em São Paulo, ocupam 98% do total da gestão dos serviços prestados, restando quase nada para a gestão pública direta.

Some-se a essa fragilidade de gestão o comportamento histórico adotado como política altamente discriminatória, ao exigir, pelo atestado de miséria para ingresso na atenção, que seus mandatários abandonem sua condição de cidadãos, para se afirmarem e se mostrarem miseráveis, vulneráveis, carentes, frágeis, dependentes ou uma sorte de denominações excludentes, que relembram o período da ditadura militar que lhes aplicava a nomeação discrimi-



natória de marginais sociais que deviam ser sujeitados a normas disciplinares de integração social.

O que se quer sublinhar é a fluidez da identidade de política social universal, atribuída à assistência social, como uma condição que não lhe é historicamente intrínseca. Pelo contrário. Sua trajetória é marcada pela excludência de acesso, embora a presença de riscos sociais, na sociedade do capital, seja mais nefasta em desproteção social para os que vivem sob baixa renda.

A possibilidade de identificar a assistência social como uma política universal só ocorre, ou ocorrerá, na medida em que ela seja reconhecida como pertencente ao âmbito dos direitos de proteção social providos pelo Estado a partir da garantia de segurança social. Essa possibilidade tem relação direta com o modo de efetivar as atenções de assistência social. Essa análise exige que entendamos os direitos da proteção social distributiva. E, nesse caso, a data-base está na conquista do Estado democrático de direito, consagrado pela Constituição Cidadã de 1988.

É nessa perspectiva que se entende que a Constituição brasileira estendeu o acesso à proteção social do campo contributivo para o distributivo, expandindo a área da Previdência Social, que desde 1923 se mantinha restrita ao campo contributivo em formato de um seguro. O campo distributivo não se assenta na carteira de trabalho, não é condicionado à existência de um empregado contratante.

Percebe-se que o entendimento do termo *social*, apostado ao termo *assistência*, não consegue elevar ao entendimento de social como a incorporação do sentido de cobertura coletiva, rompendo com o entendimento de ações individuais, emergenciais, ocasionais, pontuais. Com isso, a nomeação assistência reduz o objeto da política social, pois não alcança a referência à proteção social básica e especial.

Não se faz a conexão do social com o sentido de “societário”. O que se pratica, infelizmente, é o afastamento próprio da sociedade de classes. Ao invés de afirmar a referência da política a um sujeito coletivo, ou a uma coletividade de cidadãos, o sentido de social permanece enquistado no âmbito da ação de indivíduos para indivíduos, dos que têm para os que não têm.

É a persona do doador que entra em cena e não a necessidade social do cidadão. Mauss formulou a teoria da dádiva como uma troca simbólica entre o acesso a um bem “pelo favor” e a geração de um débito social do receptor,

gerando um vínculo simbólico. Para Mauss, a dádiva é uma lógica organizativa do social de caráter universalizante e que não se reduz a aspectos religiosos ou econômicos.<sup>6</sup>

Quase que numa sequência histórica do esmolar, das cortes portuguesas e brasileiras, é destinado à assistência social um lugar de concessão de benefício ao invés de provisão de atenções e serviços.

A presença da assistência social na seguridade brasileira não consiste em prover condição monetária para que o cidadão tenha acesso ao mercado, ou seja, uma forma indireta de colocar o social a favor do mercado. A assistência social funciona como homologadora do atestado de pobreza.

A forma tradicional da assistência social, apoiada pelo neoliberalismo, adota o Estado mínimo, o que significa adotar a velha doutrina cristã da subsidiariedade, que convoca das famílias a atenção a ser prestada ao indivíduo em situação de desproteção social e, em segundo plano, a sociedade organizada. Só então é que caberia algum pleito ao Estado. Esse formato não é afeto também à laicidade do Estado. Aliás, a gestão da assistência social encontra ainda apoio como campo de gênero (feminino) por entender que, entre eles, há uma cumplicidade de manifestação de compaixão e não de um direito.

Outra leitura a considera “território-reserva” corporativo marcado pelo conhecimento em Serviço Social e, por decorrência, um território de hegemonia do poder do profissional do assistente social. Por esses motivos, indicar compromisso com o SUAS no processo de gestão torna-se a ação do Estado mais comprometida para o país e faz de expressões como “assistência” e “assistência social”, usadas por trabalhadores e gestores desavisados, uma manifestação de certo descompromisso histórico, com o direito de proteção social presente na Constituição Federal de 1988.

De fato, a institucionalização da assistência social no âmbito das responsabilidades do Estado brasileiro, um dos direitos humanos e sociais da República, encontra, ainda, fragilidades de consenso, entre gestores, trabalhadores, dirigentes de organizações sociais. Essa distonia a torna, ao olhar público, área pouco substantiva para a cidadania, uma vez que sua direção permanece subordinada a interesses individuais. Por vezes, o incumbente de plantão na

---

<sup>6</sup> M. Mauss, *Sociologia e antropologia*.

alçada federal acaba atuando de modo centralizador e pouco democrático ao apontar a direção a ser adotada pelo governo para alterações processuais do SUAS sem considerar os demais atores federativos.

A responsabilidade estatal pela assistência social traduzida em serviços e benefícios não está, após 36 anos da aprovação da Constituição de 1988, dimensionada em respostas e coberturas a serem garantidas como um direito humano e social. Talvez seja mais concreto afirmar que em sua operação não está traduzido, em respostas concretas, o que deve ser assegurado aos cidadãos e cidadãs, em sua expressão de quantidade e qualidade.

O compromisso constitucional com a assistência social como política de Estado vem se arrastando sob forte estigma, à direita e à esquerda. A direita rejeita considerar a proteção social como um direito fora da relação de trabalho e entende que o objetivo da proteção social é a colocação em emprego e renda. Muitos da esquerda não têm posição muito diversa, ao considerar, ao revés da Constituição, que proteção social é uma aquisição individual e não um direito coletivo<sup>7</sup>.

### 3. A universalidade da proteção social distributiva

A política social se refere, como dever de Estado e direito do cidadão, às provisões que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias aprofundadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Em 2023, sessões solenes do MDS apresentaram como fato elogioso cenas da autoridade federal trocando cartão de transferência de renda do Programa Bolsa Família de mulheres, por carteira de trabalho em um supermercado de capital internacional. Nada era referido à sua família e aos seus filhos, como se a proteção distributiva ao se dirigir a uma família coubesse somente à mulher, e não à família da qual faz parte.

<sup>8</sup> A. Sposati, “Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC n. 10 - jul./dez. 2007, p. 437.

A materialidade da provisão da política de assistência social está relacionada às garantias da sobrevivência humana com preservação da sua dignidade. Ocupa-se, portanto, de situações de fragilidade social que ocorrem pela ausência de conexão, e vínculos gerando isolamento, abandono, violência a seres humanos inviabilizando sua sobrevivência com dignidade e cidadania reconhecida. Seguramente, a assistência social opera no campo ético da vida social de uma coletividade. Essa provisão pode ocorrer de modo preventivo, como em agravos, o que exige respostas diversas.

Uma primeira situação universal para a proteção social repousa no ciclo de vida e seus períodos de maior fragilidade para a sobrevivência, ou seja, a infância e a adolescência e a velhice. O isolamento e o abandono são configurações da desproteção social. Em contraponto, proteção social significa para o cidadão *contar com*, isto é, ter a certeza de que terá onde obter apoio face à fragilidade vivida mas, também, ser *reconhecido para*, o que implica na democratização de acessos, o que nem sempre ocorre quando o acesso exige a anterioridade de mecanismos seletivos. No caso, se desenvolve a insegurança em obter a proteção social (contar com), o que equivale a uma desproteção.

Alguns países europeus se utilizam de seguros sociais que, a princípio, dariam cobertura a fragilidades, por exemplo da criança e da velhice. Ante o grau de desigualdade econômico social da população brasileira, o seguro social não parece responder adequadamente as precarizações da vida real, com valores em geral ínfimos. É de se ter clareza da presença do trato reducionista com crianças e adolescentes.

O salário-família, atribuído pelos empresários e regulado pela Previdência Social, quase alcança 12 dólares por mês, para crianças até 14 anos<sup>9</sup>. O benefício para crianças com deficiência é para toda sua vida, no valor de um salário mínimo, mais adequado. Mas a atual direção do MDS considerou que esse benefício da criança com deficiência deveria ser considerado como *renda da*

<sup>9</sup> Outra característica da assistência social é a de não adotar como referência padrões monetários referidos à cidadania, parece guiar-se pelo “nonsense” *quem tem menos deve receber menos*. No salário-família, a Previdência Social segue a mesma cantilena. O Estado brasileiro paga, por isenção, ao contribuinte do IRPF o valor de R\$189,90 mês por dependente. Qual o motivo pelo qual esse não seja o valor pago pelo mesmo Estado a outras situações que envolvem crianças e adolescentes?

*família*, de modo a impedir que esta possa ter acesso a outras possibilidades de apoio. São inúmeras injustiças sob capa de justiça que são praticadas. São injustiças praticadas com uma criança com deficiência, tornando-a provedora da família, o que não deixa de ser uma forma de trabalho infantil alimentada pelo Estado, que cogita ser democrático.

Essas decisões monocráticas do incumbente federal quanto aos rumos da política de assistência social, de fato, põem em questão se o campo republicano e democrático considera possível que a proteção social distributiva seja colocada em direção social de universalidade. Ao que parece, as teses neoliberais, com “odes” ao Estado mínimo, estão presentes também entre os que se dizem pertencer ao campo da esquerda.

A pandemia provocada pelo SARS-CoV-2 incidiu no Brasil em mais de 700 mil mortos gerando mais de 50 mil crianças órfãs. Desde 2021 busca-se, pela Coalizão Orfandade e Direitos, uma resposta estatal sobre a proteção dessas crianças, sem encontrar acolhida nem nos direitos humanos ou na assistência social.

A política de assistência social tem como sua materialização a provisão de seguranças sociais. A primeira delas é a acolhida, que deu origem aos orfanatos, lazaretos, asilos, uma plêiade de instituições totais que já foram ou ainda estão sendo alteradas. A assistência social tem a gestão de abrigos para crianças e adolescentes para os quais só devem ser enviadas crianças com ausência de familiares. Constam duas alternativas: a família acolhedora, que se dispõe a receber uma ou mais crianças, por tempo determinado com apoio financeiro municipal; e a Guarda Subsidiada, quando um familiar se dispõe a dar guarda da criança contando com apoio de um subsídio mensal. Existem outras alternativas para idosos, como as ILPIs-Instituições de Longa Permanência, para Idosos que podem ser governamentais e não governamentais, destinada a domicílio coletivo para aqueles com idade superior a 60 anos. Aqui também cabe o benefício ao familiar cuidador. Outra alternativa são Repúblicas para jovens e idosos. Todas são alternativas destinadas à segurança de acolhida.

A segurança de convivência marca a proteção social no campo relacional, um direito protetivo que pode ocorrer com o trabalho social com a família, como reunir grupos etários, que, na proteção a crianças e adolescentes, são alternativa à ausência da escola em tempo integral e alternativa à institucio-

nalização<sup>10</sup>. A respeito do convívio, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) afirma que

é próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. As dimensões multicultural, intergeracional, interterritorial, intersubjetiva, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.

Aqui se poderia dar continuidade explicando a tipificação dos 12 serviços socioassistenciais que estão estabelecidos pela Resolução do CNAS 109/09 e mostrar o quanto é desconhecida a face dos serviços socioassistenciais. Mas, infelizmente, se pode afirmar que suas presenças estão distantes da provisão universal de proteção social. E que não se discute essa distância, reduzindo, assim, a perspectiva em fortalecer o horizonte da universalidade e mantendo o ideário neoliberal de Estado mínimo.

#### 4. Entraves para afirmar a direção universalizante na assistência social

Na esquerda e centro-esquerda, encontramos críticas ao uso da expressão *assistência social* como nomenclatura de órgãos gestores desta política social, pois se entende que o termo reforça uma perspectiva assistencialista, e não de proteção social. Há forte resistência à proteção social distributiva e uma compulsória demanda pelo uso da expressão *desenvolvimento social*, como se assim estivesse implicado o *esforço* do cidadão. Mais interessante é o fato de que a alteração do título não altera a adoção de procedimentos que fragilizam a afirmação de direitos sociais. Heranças em procedimentos e acessos na assistência social não estão suficientemente ressignificadas para o paradigma de direitos de cidadania.

---

<sup>10</sup> Vide: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1034/1/PNAS2004.pdf>, p. 32, item 2.

Há de fato resistência em entender e praticar a assistência social como política social pertencente à ordem social. Isso ocorre na esquerda também, que parece ser fadada ao comando do entendimento de economistas, como um mecanismo da ordem econômica, substituta do trabalho, sem levar em conta a responsabilidade do Estado em garantir a defesa da dignidade humana.

Permanece o modo de gestão espontaneísta, de baixo provimento científico exercido pela incumbência personalista do mandante no poder que, querendo marcar sua figura e interesse pessoal, impõe direção pessoal da ação a aquilo que deseja, sem se considerar a incidência da necessidade em suprir uma coletividade.

Essa gestão espontaneísta, e nada democrática, não incorpora assistência social como política de Estado, e sim como uma ação social benemérita aos moldes medievais, como aqueles “homens bons” que ergueram o trabalho e as instalações das Santas Casas de Misericórdia no século XVI e tem seus retratos mantidos nas paredes. Ou ainda as senhoras de presidentes e governadores na Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Na medida em que a gestão da política não se assenta em dados de demandas e padrões de coberturas, ela se escuda em ocorrências, isto é, fatos ocasionais, situações ocasionais e sujeitos ocasionais. A exemplo, a divulgação do número de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) no país, 8.557 de acordo com o Censo SUAS de 2022, quando distribuída pelos 5.570 municípios resulta em 1,5 CRAS para cada município. Ocorre que a concentração populacional de municípios é diversa. São Paulo conta, pelo Censo 2022, 11.451.999 habitantes e 54 CRAS, ou 1 CRAS para 212.074 habitantes. A orientação da política é a da oferta de 1 CRAS para 50 mil habitantes, e nele uma equipe profissional para 5.000 famílias referenciadas. A incumbência federal, estadual e a municipal ignoram o fato e, ao revés, direcionam o uso dos recursos do público em comunidades terapêuticas que de fato pertence à área de saúde mental, na Saúde, e não ampliam a demanda por novos CRAS<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pela Resolução nº 151 de 23/04/2024, determinou no parágrafo único do Art. 3º: “Devem ser inscritas nos conselhos de assistência social apenas as entidades e organizações de assistência social com preponderância nas ofertas ao SUAS de serviços, programas, projetos ou ofertas socioassistenciais, que se enquadrem nos critérios estabelecidos pelas normas a que se refere este artigo.” Art. 4º: “As comunidades terapêuticas e/ou entidades de cuidado, prevenção, apoio, de mútua ajuda, atendimento psicossocial e ressocialização de dependentes do álcool e de outras drogas e seus familiares,

O que se quer mostrar, com esse destaque, é a presença da ausência de perspectiva totalizadora na gestão da política de assistência social. Se essa disparidade ocorre na União e em São Paulo, o que não ocorrerá nos demais 5.570 municípios? A informação é que tudo está pautado na legalidade da autonomia dos entes federativos sem levar em conta a legalidade do direito constitucional de direito humano e social em contar com a proteção a dignidade humana como dever de Estado e direito de cidadania (artigo 1º da LOAS).

A responsabilidade com a cobertura da política pública está esvaída da opinião de gestores, trabalhadores, Judiciário, representantes de usuários nos conselhos entre outros, como se a liberdade de escolha do dirigente fosse decisão monocrática aos moldes ditatoriais.

A perspectiva de política universalizante significa não só a tipificação, mas a correspondente ação da oferta de cobertura diante da necessidade. Caso isso não ocorra, vive-se a experiência de projetos-piloto descontínuos no tempo e na ocupação de espaços.

Por certo, o entendimento, na sociedade capitalista, de um Estado social que inclua a proteção social para além do contrato de trabalho, como é o caso da Previdência Social, parece estar confinado ao lugar de um gasto social secundário e inadequado, uma vez que não exerce de imediato um retorno à economia. Diante desse confronto, parece que a proteção social distributiva recebe um manto moral que recorre ao medievo na medida em que reconhece o prestígio de homens bons que, por praticarem boas ações, conseguem ampliar seu cacifê político e de personalidade social.

A questão se agudiza quando é atribuído ao campo da assistência social a conduta seletiva que só opera conforme a renda do demandatário. Aqui se dá a antítese do acesso ao direito social, da política social e do Estado social. Essa percepção vem se tornando cada vez mais presente, pois a mídia e os governantes verbalizam que assistência social é benefício de transferência de renda do governo para aqueles que mostram sua miséria na seleção do Cadastro Único.

---

por não atenderem ao disposto nos arts. 1º, 2º e 3º, não integram o SUAS e não devem ser inscritas nos conselhos de assistência social dos Municípios e Distrito Federal nem ter CNEAS. § único – As entidades ou organizações de que trata o caput que também tenham ofertas tipificadas no SUAS pelas Resoluções CNAS nº 109, de 2009, nº 27, de 2011, nº 33, de 2011, e nº 34, de 2011 poderão inscrever ou manter a inscrição apenas das ofertas socioassistenciais, conforme estabelecido no art. 10 da Resolução CNAS nº 14, de 2024.”



É impressionante o poder hegemônico dos economistas no exame desse benefício usando de cálculo médio, renda média, incidências médias – sendo que valor médio é o que tem menos materialidade, pois esses valores são aplicados sob condições de diversidade humana. Para a análise economicista, o que impacta o humano não importa, processam uma leitura exatamente ao revés do conteúdo da política de assistência social que desconsideram. Isto reforça a afirmação de que transferência de renda no Brasil é uma forma de regulação econômica, mas não social. Seu modo de análise é antagônico ao Humanismo. No caso, não há qualquer vislumbre de importância de direitos sociais ou de incidência na questão do status formal de cidadania na operação de transferência de renda que possui lógica operativa bancária<sup>12</sup>.

Sob esse entendimento, a assistência social seria classificada mais adequadamente como uma política de apoio econômico para recomposição de renda, e não uma política social que responde pela cobertura de uma dada necessida-

---

<sup>12</sup> Aliás, com o uso da Inteligência Artificial, o atestado de pobreza se tornou massivo. No caso do acesso ao Programa federal de Transferência de Renda, dados do requerente são colhidos em campo, fora de uma unidade bancária, e inseridos em sistema nacional centralizado. Esse sistema (da Caixa Econômica Federal) opera a seleção da renda per capita familiar. Como resultante, em similitude a qualquer outra seleção bancária, o requerente poderá ser, ou não, considerado apto à condição de extrema pobreza (viver com 218 reais/mês ou US\$1,3/dia) e, com isso, receber um cartão do programa governamental de transferência de renda. Com ele, pode se dirigir a um caixa eletrônico da Caixa Econômica Federal e retirar um valor monetário mensal. Esse valor será mantido por 24 meses desde que o requerente cumpra as condicionalidades estabelecidas pelo programa: caso tenha filhos, estes devem ser matriculados em escola e a frequentar; caso seja ou tenha na família mulher grávida esta deverá frequentar programa materno infantil da UBS; seus dados devem ser atualizados sempre que ocorrer alguma alteração de identificação e sempre até o máximo de 24 meses. Por certo, um programa bancário não instala nenhum mecanismo relacional entre seus usuários, sua índole e ética é individual. Portanto, a transferência de renda não tem conteúdo relacional e social com o requerente ou o Responsável pela Unidade Familiar (RUF), na maioria mulheres pardas com um a dois filhos sem outro componente familiar com quem contar. A verba destinada a esse programa é alocada burocraticamente no Fundo Nacional de Assistência Social, mas nem o diretor do FNAS ou o Secretário Nacional de Assistência Social (SNAS) têm expressão institucional ou operativa além de liberar o recurso, para orientar a direção social impressa pelos incumbentes do Ministério e da Secretaria de Renda e Cidadania. O caráter da operação é bancário. Os recursos financeiros permanecem no FNAS, como uma parte de uma política social universal que, todavia, é seletiva e não tem mediações com a assistência social. Como se trata de um programa de alta visibilidade política, ele aparece sempre que a presença da assistência social é solicitada. Mas tem que ser substituída, pois não tem a gestão dos dados. Por sua vez, o SUAS, que opera as atenções socioassistenciais nos 5570 municípios brasileiros, tem sua presença ocultada sobretudo do orçamento federal.

de social<sup>13</sup>. É interessante notar que a linha de corte da renda per capita, para ingresso no programa, pouco ou nada é debatida publicamente e guarda valor inferior a todas as referências nacionais e internacionais sobre miséria, embora seja enfaticamente nominada de extrema pobreza e até mesmo de pobreza.

Dessa afirmação, poderia ser concluído que a gestão da assistência social, embora seja constitucionalmente parte da seguridade social brasileira, não tem aplicado referenciais universais para estabelecer sua cobertura. A lógica que orienta a dimensão de suas ações não é a de uma política universal, pois, além da necessidade social para ser incluído, é preciso mostrar que o(a) demandatário(a) é um necessitado. Isto é, que não possui recursos monetários para satisfação de sua necessidade no mercado no processo de compra e venda.

Sob tal leitura, aqueles que utilizam atenções e serviços da política de assistência social são caracterizados como necessitados sociais, mais vulgarmente ditos *vulneráveis* – e não *cidadãos*. Por decorrência, a política não se assenta na dignidade do trato de um cidadão/uma cidadã que possui constitucionalmente garantias de provisão de seus direitos sociais. Ele/ela se destaca dos demais pela condição de necessitado, que deve sempre ser posto à prova para mostrar que é um necessitado verdadeiro.

Essa concepção corriqueira na sociedade e presente nos partidos políticos das variadas colorações e posições acaba por classificar a assistência social como política de combate à fome, à pobreza, o que significa abstrai-la do seu campo constitucional da seguridade social, que a constitui como proteção social distributiva.

Paradoxalmente, ela é afastada do campo dos direitos, da cidadania e convocada para formatar um *apartheid* social que deve ter forte sistema de fiscalização e disciplina. Essas considerações/provocações parecem nos dizer que assistência social é por natureza uma proposta neoliberal e não uma política universal.

Para complicar, há outra determinante que tomou fôlego dentro do Estado fiscal: trata-se do princípio de *subsidiariedade*, próprio da doutrina cristã da Igreja que, em nome da caridade, promove o Estado mínimo. Nesse caso a família é a primeira a ser mobilizada diante da situação de necessidade ou de fragilidade; na sua impossibilidade de atuar, devem movimentar a sociedade

---

<sup>13</sup> De certo modo, isto ficou claro quando o ministro da economia Paulo Guedes foi quem definiu o Benefício Emergencial durante a pandemia da COVID-19.

e suas organizações, cabendo preservar ação direta pelo Estado. Esse processo retira a responsabilidade do Estado, que assume o lugar de apoiador de organizações sociais e se afasta da garantia de direitos sociais.

Esse movimento filantrópico religioso assentado no Estado mínimo para o cidadão é louvado por organizações/entidades sociais e, por isso, apresenta manifesto interesse para políticos que, nessas relações personalizadas, veem seu prestígio social crescer.

Toca-se com essa afirmação outra face que distingue o Estado social universal, do Estado mínimo neoliberal. Trata-se do personalismo que sequestra as atenções da garantia do cidadão para afirmá-la como resultante da exuberância distributiva do gestor. Uma ocorrência que se reproduz é a do ocultamento pela organização social gestora de um serviço, mas que oculta a procedência de recursos humanos materiais financiados sob conveniamento com o poder público. A responsabilidade estatal não aparece, e desaparece o direito da/do cidadã(ão) que dele faz uso.

É de se destacar que uma das justificativas dada para essa conduta é a redação da Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 203, assim define: “A assistência social será prestada *a quem dela necessitar*, independentemente de contribuição à seguridade social.”

A expressão *a quem dela necessitar* deveria ser interpretada no contexto constitucional, sob entendimento de *a todos aqueles*, e não de modo restrito para aqueles que mostrem sua necessidade.

Claro está que a ida à escola, ao hospital, à creche, ou outra unidade, sempre será uma ação daquele que demanda esse serviço ou que o necessita, mas não que seja um necessitado ou um ser sem condições de sobreviver. Mas não é propósito da política social aguardar alguém bater à porta para saber de sua responsabilidade prévia em organizar respostas. Isso cabe ao exercício da função de planejamento do órgão estatal operando de forma democrática e participativa, com pleno conhecimento da demanda existente e sua cobertura instalada e necessária.

O trato da dimensão de universalidade implica em que a oferta seja suficiente para cobertura de todos que estejam na mesma situação ou, em outros termos, que ocorra o acesso para todos aqueles que vivenciam condições similares. Isto implica dimensionar a necessidade e, por consequência, a cons-

tituição de acessos suficientes. Este processo se reveste de dois movimentos: a igualdade e a equidade. Ao analisar a demanda por vaga em uma escola ou um hospital, não basta a dimensão genérica sem detalhar as situações específicas pela idade, possíveis deficiências, gênero, ou da incidências de demandas específicas. Este será sempre um processo contínuo.

O universal implica conhecer a incidência da demanda em sua quantidade e especificidades para prover respostas compatíveis. Esse processo exige a produção de conhecimentos coletivos que superem o trato individual frequente ao trato restritivo como é (des)tratada a assistência social em ambiente de políticas sociais.

O lugar de cidadã(ão) na assistência social permanece obscuro, embora o sistema constitucional tenha conferido igualdade entre indivíduos. O sistema de classes sociais manteve desigualdades econômicas reais que se movimentam inclusive no campo da discriminação, pois mesmo nas lutas dos trabalhadores pela ampliação de seus direitos civis, políticos e sociais os demandatários da proteção distributiva são incluídos.

## 5. Breves registros conclusivos

Sob trato altamente desqualificador, a política de seguridade social, nominada assistência social, vem passando por um processo de desconstrução que precisa ser revertido. O entendimento republicano da assistência social tem vários compromissos e implicações operativas que consolidam compromissos éticos com a democracia e a cidadania, e eles precisam ser observados nas políticas que produzimos e produziremos.

Como exemplo de alterações necessárias, afirma-se que o Programa Federal de Transferência de Renda alcançou a cerca de 8,5 milhões de famílias, ou quase 39 milhões de pessoas, número este um pouco acima do cálculo da incidência da fome no país<sup>14</sup>. Porém, como a gestão do benefício é centralizada, efetivamente não conhecemos como e onde vivem essas pessoas, ou a presença da fome entre elas, pois não vêm sendo tratadas pelo Programa como cidadãs(ãos) brasileiras(os). Não contam com espaço de diálogo, canais de

---

<sup>14</sup> Observatório do CADÚnico, fev. 2024. Disponível em: <https://paineis.cidadania.gov.br/public/extensions/observatorio-do-cadastro-unico/index.html>.

representação para que sejam escutadas coletivamente. A gestão do Programa não é democrática e seus mandatários não recebem trato democrático.

A política de assistência social precisa ser realizada, necessariamente, em diálogo com os cidadãos e cidadãs que são sujeitos(as) desses direitos. Ela é uma política que não pode ser meramente gerida de modo contábil. É a dimensão da cidadania que deve sempre prevalecer.

## Referências

- ANDERSEN, G. E. “As três economias políticas do Welfare State”. CEDEC – Revista *Lua Nova*, n. 24, set. de 91. p. 85/116.
- MAUSS, Marcel. *Sociologia e antropologia*. São Paulo: Cosac & Naify, 203.
- SPOSATI, A. “Regulação Social Tardia: Características da Políticas Sociais Latino-Americanas na Passagem entre o Segundo e o Terceiro Milênio”. *Revista Socialis*, v.1, p. 51-68, 2002/
- SPOSATI, A. “Neoliberalisme et Régulation Sociale Tardive – Modéle de l’Etat Social Latino-Américain”. In: XXIII Journées de l’association d’économie sociale, 2003. *Anais*. Harmattan, 2003.
- SPOSATI, A. “Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social”. *Revista Brasileira de Direito Constitucional* – RBDC, n. 10, jul./dez. 2007, p. 437).

# Propriedade e moradia: Saber narrar a diversidade para enfrentar o neoliberalismo

*Renato Cymbalista*

## Introdução

São muitas as formas a partir das quais o ideário neoliberal influencia a tomada de decisão nas políticas públicas. Uma das mais insidiosas delas é a narrativa de que “não há alternativa” fora do capitalismo, argumento que aumentou de volume após a derrocada do socialismo real nas décadas de 1980-1990.

Este texto problematiza a narrativa da inexorabilidade do capitalismo neoliberal, com foco específico para as questões relacionadas à propriedade e à moradia. Ele mostra que existem diversas alternativas às dinâmicas capitalistas nos mercados de terras e de propriedade. Essas alternativas traduzem lutas em diversas frentes, construções técnicas, políticas culturais de vários grupos sociais.

São arranjos de propriedade e de moradia bastante conhecidos. A busca aqui é a de colocar os diferentes modelos em paralelo, as partes ajudando a construir um todo, a construção de um cenário de complexidade e diversidade nas possibilidades de moradia e de território. O exercício é de não atribuir centralidade para o mercado imobiliário capitalista e neoliberal, facilitando o seu enfrentamento pela revelação de uma multiplicidade de modelos já vigentes e, muitas vezes, em franca expansão.

## Que teorias mobilizar?

Um dos cuidados necessários ao pensarmos nas dinâmicas neoliberais e em suas supostas hegemonias ou dominâncias é justamente o campo teórico. A teoria não é neutra, cada marco teórico tem um poder explicativo e operativo, mas também devolve possibilidades e limites. Aqui a proposta é buscar referenciais teóricos que nos permitam interpretar a realidade como algo performativo, em permanente reconstrução, sujeita a contradições, tensões e cujas correlações de forças não são dadas de antemão.

Paul Singer é um desses autores que pode nos inspirar e nos fazer mais potentes. Em *Uma utopia militante* (1998), ele analisa as vicissitudes do socialismo real do final do século 1920 não como tragédia ou colapso do projeto socialista, mas como oportunidade de retorno aos ideais e estratégias originais do socialismo, em que ele “terá que ser construído pela livre iniciativa dos trabalhadores em competição e contraposição ao modo de produção capitalista dentro da mesma formação social” (SINGER, 1998, p. 9).

Singer não apenas teorizava, ele disputou em campo formas de organização dos trabalhadores. Desenvolveu o conceito de economia solidária, modelo econômico baseado na cooperação, autogestão e solidariedade, em que a atividade econômica tem como finalidade a busca pelo bem-estar coletivo e não o lucro individual. Nesse paradigma, a organização dos trabalhadores acontece em cooperativas, associações e outras institucionalidades coletivas, onde a tomada de decisão é participativa, onde os frutos do trabalho são distribuídos de forma igualitária, contribuindo para reduzir desigualdades (SINGER, 2022).

Singer descreve o mundo das relações econômicas, contando com a polarização “capitalismo X anticapitalismo”. Já as economistas feministas Gibson-Graham dão um passo além, superando as leituras binárias e assumindo a complexidade e a diversidade econômicas e sociais como premissa. Elas decretam, provocativamente, o “fim do capitalismo como o conhecemos” (GIBSON-GRAHAM, 1996). Elas não se referem a um colapso abrupto do sistema capitalista neoliberal, mas desafiam tanto a narrativa de que o capitalismo é o único modelo econômico, quanto a concepção de que a única forma de derrubá-lo é por meio de uma revolução integral. Para as autoras, a própria narrativa do capitalismo como força hegemônica funciona como uma profecia autorreali-

zável, que reforça a sensação de impotência e a impossibilidade de imaginar alternativas viáveis. Gibson-Graham defendem que o campo das relações econômicas possui a mesma performatividade que descreve Butler (1990) em relação às identidades de gênero.

Conforme Gibson-Graham, não se trata de desconsiderar a existência do capitalismo, mas de ajustar nossas lentes para imaginar alternativas viáveis, aprender a identificá-las na realidade que nos circunda e fortalecê-las. Propõem também uma agenda para o mundo acadêmico, em passos progressivos: desabsolutizar o capitalismo; construir um vocabulário para narrar as alternativas; e finalmente mobilizar seus recursos para construir alianças com as forças e potencialidades de construção de realidades diversas. Elas rejeitam a descrição do mundo a partir de polaridades dualizadas como “centro X margens”; “classes dominantes X classes dominadas” e até mesmo o uso de termos como “alternativas”, “resistências”, pois são termos que remetem a uma centralidade hegemônica e seus contrapontos. Para Gibson-Graham, a ideia de que o capitalismo é onipresente e inescapável opera como uma profecia autorrealizável em nossas mentes, reforçando a sensação de impotência e a impossibilidade de imaginar alternativas viáveis.

Em lugar da imagem do capitalismo como monólito invencível, elas propõem a narrativa da paisagem econômica que nos circunda como de “economias diversas”, compostas por uma miríade de relações: cooperativas de produção, cooperativas de consumo, trabalho voluntário, trocas, caça e pesca, serviços ambientais, economia não governamental, filantropia, além, é claro, das relações corporativas e assalariadas que costumamos chamar de “capitalistas”. A imagem que emerge dessa narrativa é de enorme diversidade, de variadas potencialidades de construção de possibilidades e alianças. Para Gibson-Graham, o fim do capitalismo não ocorre por derrubada, mas pelo esvaziamento do poder explicativo do termo, e sua substituição por novos conceitos, estes mais precisos para descrever uma realidade diversa, e mais potentes para a construção dos mundos que nos interessam. Assim, o “fim do capitalismo” proposto pelas autoras não é tanto um evento singular, mas sim um processo contínuo de desnaturalização do capitalismo como a única forma de organização econômica possível em nossos tempos.

Relações de propriedade e moradia são também relações econômicas, entre outras coisas. Inspirado pelas ideias de autores como Singer, Butler e Gibson-



-Graham, proponho aqui uma incursão pelos territórios não capitalistas e não neoliberais que o mundo vem produzindo, já há muito tempo. Não se trata de um rol de soluções perfeitas ou livres de tensões. É um exercício, um esforço de narrativa do mundo da propriedade e da moradia a partir das lentes da diversidade. Buscamos, assim, desnaturalizar e circunstanciar a propriedade privada e especulativa de mercado como solução única ou hegemônica, e em seu lugar colocar um retrato de diversidade e complexidade. Narrado o cenário desta forma, enfrentar o neoliberalismo é um processo contínuo de múltiplas frentes, que envolve a escolha e o fortalecimento de alianças, e não um processo unificado de derrubada de muros, com um “antes” e um “depois” claramente identificados.

## Diversidade na propriedade e na moradia

Seguindo o paradigma de Gibson-Graham, proponho aqui colocar uma narrativa de diversidade e complexidade no lugar de uma narrativa que denominam “capitalocêntrica”, movimento de amplificação dos ruídos e murmúrios não capitalistas que emanam de todos os territórios do planeta, aprendendo a identificá-los e narrá-los em série, a identificar suas agendas, ambições, conquistas e potencialidades em seus próprios termos, e não simplesmente como agendas “alternativas”, “de resistência”.

São muitas as possibilidades, arrolo aqui as categorias com as quais tenho mais familiaridade e maior capacidade de construção de discursos, de localização de exemplos e de bibliografia: terras indígenas, terras quilombolas, ocupações, fundações, cooperativas, associações, assentamentos, termos territoriais coletivos. Ordeno as categorias de acordo com a historicidade, dos territórios que remetem a uma existência mais antiga àqueles que resultam de arranjos organizacionais e administrativos mais recentes. Isso não significa que algumas das soluções são consideradas antigas ou tradicionais, e outras mais modernas. Ao contrário, todas as categorias de propriedade e moradia são atuais, dando formas de existência a diversos grupos sociais que são capazes de interpretar a realidade contemporânea a partir de suas próprias agendas e agência.

### *Terras indígenas*

No Brasil, a Constituição de 1988 garantiu aos indígenas direitos às terras que ocupam, reconhecendo “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições”. O direito indígena à terra foi considerado um direito originário, ou seja, que antecede a existência do Estado, não dependendo, portanto, de ato público para existir (art. 231). As terras indígenas adquirem, assim, um estatuto especial, de propriedade pública e de posse coletiva e comunitária, não podendo ser essa posse transacionada. A Constituição de 1988 acelerou enormemente as delimitações de terras indígenas. Em 2023, existiam, no Brasil, 782 terras indígenas em diferentes fases de demarcação, representando 13,82% do território brasileiro<sup>1</sup>.

O crescimento de territórios sob jurisdição indígena tem eco em todo o mundo: Garnett et al. (2018), em um pioneiro esforço de agregação global de dados sobre terras indígenas, identifica que povos indígenas fazem a salvaguarda ou detêm direitos sobre pelo menos 38 milhões de quilômetros quadrados, ou cerca de um quarto da superfície terrestre global. Wily (2018) aponta não se tratarem de terras remanescentes, e sim em crescente legitimidade e regularidade.

### *Terras quilombolas*

Nos países onde houve escravização de pessoas africanas existiram, em muitas situações, assentamentos de escape do sistema. Grupos de negros formaram historicamente comunidades autônomas nas franjas da ocupação, em territórios desvalorizados pelo mercado, às vezes fugidos da escravização, outras como libertos em busca da sobrevivência. Nesses locais, puderam desenvolver sua cultura e seus modos de vida em atividades de subsistência. Essas terras recebem nomes específicos a depender do país: nomes genéricos como Quilombo (Brasil), Palenque (Colômbia), ou nomes ligados a grupos específicos como Garifuna (Honduras), Kriol (Nicarágua). Sem registro de suas terras, essas ocupações foram sistematicamente despossuídas quando alcançadas pelos mercados de terras formais.

No Brasil, os chamados quilombos ou comunidades quilombolas têm sua existência protegida pela Constituição de 1988. Os quilombos têm o direito

---

<sup>1</sup> Disponível em: [www.funai.org.br](http://www.funai.org.br). Acesso em: 24 jun. 2024.

de registrar suas terras de forma coletiva, em nome da comunidade, mas para isso precisam constituir uma associação que pleiteia a titulação da terra em seu nome. Todo o processo é mediado por uma instituição federal, a Fundação Zumbi dos Palmares. Uma vez registrada em nome de uma comunidade quilombola, a terra não pode ser vendida ou fracionada, possui apenas direito de uso. O Censo de 2022 revelou uma população de 1,3 milhão de quilombolas no Brasil, ou 0,65% da população, vivendo em 1.696 municípios.<sup>2</sup> Em junho de 2024, existiam, no país, 244 quilombos titulados, e outros 1.849 em processo de titulação.<sup>3</sup>

### *Ocupações*

Principalmente nos países do Sul global, as ocupações são uma das formas de acesso à terra urbana para os mais pobres, excluídos dos mercados formais de moradia e propriedade. As terras e edifícios ocupados expressam as contradições entre posse e propriedade, e os movimentos são bastante similares: grupos despossuídos de propriedade e sem renda para inserção no mercado de aluguel têm poucas escolhas de moradia: viver em espaços cedidos como favor, viver nas ruas, ou ocupar terrenos ou imóveis subutilizados.

A forma mais recorrente de ocupação é a de terras: pessoas ou grupos sem lugar de moradia encontram espaços para se fixar nos interstícios das cidades: beiras de córregos, sob fios de alta tensão, espaços públicos descuidados, terrenos e lotes abandonados, periferias distantes. Muitas vezes a ocupação é provisória e objeto de expulsão violenta. Mas, em muitos casos, o proprietário – público ou privado – não expulsa, por diversos motivos. Aos poucos os moradores vão consolidando suas casas e trazendo das formas possíveis os serviços de sobrevivência como água e energia elétrica. Ao longo de décadas os espaços se consolidam. A remoção vai tornando-se mais custosa financeira e politicamente, e a ocupação acaba por se perenizar. É esta a origem dos lugares de moradia de milhões de pessoas no mundo. Cerca de 30 a 35% dos habitantes do Sul global viviam em assentamentos ocupados na década de 1980

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/noticias-por-estado/37489-ibge-divulga-retrato-inedito-sobre-quilombolas-e-ressalta-modelo-de-consulta-as-liderancas-dessa-populacao> .

<sup>3</sup> Disponível em: <https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/quilombolas-communities-in-brazil/>.

(JIMENEZ, 1985), e em 2003 as Nações Unidas estimavam que 1 bilhão de pessoas viviam em assentamentos ocupados no mundo (UNHSP, 2003).

Alsayyad (1993) classifica as ocupações por sua origem: gradual, comunitária, mobilizada e consentida. A ocupação gradual é aquela que ocorre e amadurece a partir da somatória da ação de diversos indivíduos ou grupos sobre o mesmo território. A comunitária é a ocupação organizada por um grupo. A mobilizada é a ocupação coordenada por uma organização mais ampla, movimento social ou partido político. A ocupação consentida é aquela produzida com diversos graus da anuência por parte do poder público.

Na menor parte dos casos, ocorrem as ocupações de edifícios já construídos. Diferente das terras ociosas, os edifícios construídos têm propriedade mais definida e valor imobiliário mais alto, exigindo maior organização e capacidade de resistência por parte dos ocupantes, de forma que a maior parte dos edifícios ocupados decorrem de ocupações comunitárias ou mobilizadas.

No Brasil existem, desde a década de 1990, ocupações organizadas de edifícios em regiões centrais como parte de lutas por moradia. Nesse contexto foram produzidos exemplos de espaços emblemáticos de esperança e de resistência ao capitalismo e ao neoliberalismo, como as ocupações Ouvidor, Nove de Julho, Prestes Maia, Mauá em São Paulo, Manuel Congo no Rio de Janeiro, entre muitas outras. Esses espaços mostram a viabilidade das ocupações em explorar edifícios abandonados, fazer cumprir a função social da propriedade e organizar comunidades em situação de alta vulnerabilidade.

### *Fundações*

Uma fundação é um patrimônio destinado a um fim de interesse público ou social que adquire personalidade jurídica. Patrimônios em terras e imóveis são frequentemente legados a fundações, podendo gerar lugares de enorme criatividade e autonomia. Um dos princípios de uma fundação é a perpetuação de sua existência e finalidade, criadores e gestores de fundações dedicam muito esforço e recursos para garantir isso. Há fundações funcionando há mais de 500 anos, como a Fuggeri em Augsburg na Alemanha, que desde 1521 oferece moradia em condições excelentes para quem precisa, a valores simbólicos (GIOVANAZZI, 2023).

Fundações podem ser criadas pela iniciativa de indivíduos, famílias ou grupos com grandes posses. Algumas fundações criadas no século XIX no Reino

Unido por magnatas da primeira industrialização seguem ativas oferecendo moradia acessível e equipamentos, como o Iveagh Trust, Port Sunlight Village Trust, New Earswick, New Lanark. O modelo atravessou os séculos. A fundação suíça Edith Maryon foi criada na década de 1990 e atualmente detém cerca de 300 propriedades, garantindo sua destinação social e responsável (TAVARES & CYMBALISTA, 2020). Podem ser as chamadas fundações comunitárias, decorrentes de projetos coletivos em territórios específicos como Las Gaviotas na Colômbia e Findhorn na Escócia.

### *Cooperativas*

O movimento cooperativo conforme conhecemos hoje data do século XIX. O marco de nascimento do cooperativismo moderno é a redação dos chamados princípios de Rochdale, redigidos por um grupo na cidade inglesa de mesmo nome, em 1844. Esses princípios orientam o movimento cooperativo até hoje: associação voluntária e aberta; antidiscriminação; motivações e recompensas pela participação; gestão democrática; participação econômica do cooperado; limites aos retornos financeiros privados; uso responsável dos excedentes; autonomia e independência; educação, treinamento e informação; cooperação entre cooperativas.

As primeiras cooperativas de moradia datam do início do século XX, quando o modelo do cooperativismo foi adaptado à compra de propriedade e construção de casas, levando a conjuntos de melhor qualidade, menor preço e maior solidariedade entre os moradores. No Brasil, as cooperativas de moradia são normalmente mobilizadas como forma de acesso à moradia mais barata, mas não trazem limitações à compra e venda das unidades no mercado.

Existem modelos em diversos países em que as cooperativas de moradia limitam a entrada das unidades no mercado. No Uruguai, as cooperativas de moradia de ajuda mútua já produziram milhares de unidades com restrições à venda (BARAVELLI, 2006). A Federação Uruguaia de Cooperativas de Moradia por Ajuda Mútua (FUCVAM), em 2018, agregava 363 cooperativas e 18 mil famílias, construídas sob os princípios da ajuda mútua, da autogestão e da participação direta. Huron (2018) relata a resiliência das cooperativas de moradia chamadas de “limited equity” ou “no equity” em Washington, que oferecem moradia como serviço e não como mercadoria a seus moradores.

Em alguns países as cooperativas de moradia social são muito difundidas, por exemplo, na Dinamarca são mais de 500 mil unidades em cooperativas de moradia social.

### *Associações*

A associação é uma das formas de organização básica da sociedade civil sem fins lucrativos. Significa um conjunto de pessoas unidas pelo mesmo propósito, organizadas formalmente em uma instituição com personalidade jurídica. Como organização formal, uma associação pode registrar propriedade em seu nome. O modelo pode ser altamente escalável se articulado com as políticas públicas e subsídios. A Holanda possui cerca de 30% dos imóveis do país em propriedade de associações de moradia, e o poder público instituiu as associações como o agente central das políticas habitacionais do país.

O modelo de associação é o mais usado no Brasil para a criação de organizações da sociedade civil. A grande maioria das mais de 800 mil ONGs existentes no país são associações. Muitas dessas associações detêm propriedades, e muitas delas operam projetos de moradia, como lares de idosos, abrigos para crianças e adolescentes, repúblicas. Mas até poucos anos atrás não haviam associações de moradia nos modelos de alguns países como a Holanda ou a África do Sul. Essa situação vem mudando em anos recentes, com a criação de organizações como o FICA em São Paulo, em 2015, (Antunes e Cymbalista, 2019), o SOMA também em São Paulo, e o Haja em Campinas em 2021. Esses grupos vêm demonstrando que é possível criar novos agentes nas cidades, que salvaguardam a propriedade dos mercados especulativos, garantem aluguéis abaixo dos praticados no mercado. Podem dar contribuições relevantes para a preservação do patrimônio histórico, à medida que têm como missão garantir o bom uso da propriedade, e não os valores de troca dos imóveis.

### *Assentamentos*

Assentamento é o nome que se dá no Brasil às ocupações decorrentes do programa de reforma agrária. No país, a reforma agrária fazia parte da agenda das reformas de base propostas por João Goulart no início da década de 1960. Em novembro de 1964 foi aprovada uma primeira lei nacional para a promoção de reforma agrária, o chamado Estatuto da Terra (lei 4504 de 30 de novembro

de 1964). Nos anos finais da ditadura, organizou-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que passou a realizar ações de pressão direta para acelerar a distribuição de terras rurais improdutivas, como os acampamentos e as ocupações de fazendas.

Em 1988, a Constituição do período democrático dedicou um capítulo todo à Reforma Agrária (arts. 184 a 191), estabelecendo a desapropriação para fins de reforma agrária das propriedades consideradas improdutivas. Desde então inúmeras desapropriações foram feitas, com os respectivos assentamentos de agricultores. De 1970 até 2021 já haviam sido feitas assentadas mais de 1,2 milhão de famílias pelos programas de reforma agrária, em 92 milhões de hectares. Os beneficiários recebem um título provisório (Contrato de Concessão de Uso), que é depois substituído por um título definitivo, que pode ser uma Concessão de Direito Real de Uso (para áreas que permanecem sob propriedade do Estado) ou Título de Domínio (para áreas privatizadas). Esses títulos podem ser herdados, mas não podem ser vendidos antes de 10 anos de vigência, e após a venda não podem ser agregados em lotes maiores do que 4 módulos fiscais, medida que varia por município, de 5 a 110 hectares, e tem como objetivo evitar a relativização da propriedade.

Cerca de 450 mil famílias assentadas são filiadas ao MST, que organiza a produção em cooperativas e associações, e opõe-se à comercialização da terra. Em 1996, o MST filiou-se à Via Campesina, movimento global do campesinato dedicado à garantia da soberania alimentar e à autodeterminação dos modos de vida camponeses, agregando milhões de pessoas e conectando suas lutas.

### *Termos territoriais coletivos*

Termo Territorial Coletivo é a tradução brasileira para *Community Land Trust*, forma de propriedade e ocupação do território que nasceu nos anos 1960 nos Estados Unidos em busca da democratização do acesso à moradia e do enfrentamento da especulação imobiliária. O modelo baseia-se na separação entre a propriedade da terra e a propriedade das moradias. A terra é registrada em nome de uma associação sem fins lucrativos, que tem a missão de preservá-la da especulação de forma perpétua. Os edifícios são registrados em nome dos moradores, e podem ser vendidos, mas a terra sempre segue em propriedade coletiva. O modelo se disseminou: em 2022, existiam 314 Termos Territoriais

Coletivos nos EUA, com 43.931 unidades habitacionais (WANG et al., 2023). Diversos países instituíram Termos Territoriais coletivos, o principal exemplo na América Latina é o Fideicomiso de la Tierra Caño Martin Peña em Porto Rico. No Brasil, há alguns grupos sendo organizados pelo projeto Termo Territorial Coletivo no Rio de Janeiro ([www.termoterritorialcoletivo.org](http://www.termoterritorialcoletivo.org)).

## Considerações finais

Conforme anunciado acima, as modalidades de arranjos de propriedade e moradia não neoliberais aqui listadas – terras indígenas, terras quilombolas, ocupações, fundações, cooperativas, associações, assentamentos, termos territoriais coletivos – exemplificam, mas não extinguem as possibilidades existentes. Muitas outras modalidades poderiam constar desta lista, como as concessões de imóveis públicos, terras ribeirinhas, reservas privadas de preservação da natureza (RPPN), *community conservancies*, atribuição do status de sujeitos de direito às paisagens naturais como montanhas, lagos, rios, florestas, entre outras modalidades, urbanas e não urbanas.

A produção de narrativas suficientemente potentes para tomarem o lugar da imagem da propriedade neoliberal e capitalista como hegemônica é etapa fundamental para o enfrentamento do neoliberalismo nas políticas habitacionais e territoriais. É algo muito desafiador, pois exige profundas mudanças de foco, desviando nosso olhar do neoliberalismo em si e demandando a familiarização e o profundo conhecimento das proposições diversas, cada uma delas remete a uma historicidade, um conjunto de sujeitos sociais, uma agenda de políticas públicas, um instrumental. Mas, ao mesmo tempo, é altamente atingível, pois só depende de nós, do aumento de nossa capacidade de discernimento e identificação de alternativas já existentes e viáveis.

## Referências

- ALSAYAAD, Nezar. "Squatting and culture: a comparative analysis of informal developments in Latin America and the Middle East". *Habitat International*, v. 17, n. 1, 1993. pp. 33-44.
- ANTUNES, B. & CYMBALISTA, R. *O que é um proprietário ético?* São Paulo: FICA/Anna Blume/Chicago Architecture Biennial, 2019.
- BUTLER, Judith. *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge, 1990.



- GARNETT, S. T. et al. "A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation". *Nature Sustainability*, 1, 2018. p. 369–374.
- GIBSON-GRAHAM, J. K. *The end of capitalism (as we knew it): a feminist critique of political economy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- GIOVANAZZI, Theodora. Poverty and architecture, the Fuggerei as an early example of Affordable Housing. *Burning Farm: journal on architecture and domestic space*, 2023. Disponível em: <https://burning.farm/essays/housing-the-poor>. Acesso em: 30 maio 2024.
- HURON, Amanda. *Carving out the Commons: tenant organizing and housing cooperatives in Washington D. C.* Minneapolis: University of Minnesota Press, 2018.
- JIMENEZ, Emmanuel. "Urban squatting and community organization in developing countries". *Journal of Public Economics* 27, 1985. pp. 69-92.
- SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Editora Unesp, 2022.
- TAVARES, Fabiana & CYMBALISTA, Renato. "Assegurando a função social da propriedade por meio de proprietários sociais: o caso da Fundação Edith Maryon, Suíça". *Revista Latino-americana de Ambiente Construído e Sustentabilidade*, v. 1, n. 3, 2020.
- UNHSP. *The challenge of slums: global report on human settlements*, 2003.
- WANG, Ruoniu et al. "The 2022 Census of Community Land Trusts and Shared Equity Entities in the United States: Prevalence, Practice and Impact", 2023. *Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper*. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/2022-census-community-land-trusts-shared-equity-entities-in-united> . Acesso em: 30 maio 2024.
- WILY, Liz Alden. "Collective land ownership in the 21<sup>st</sup> century: overview of global trends". *Land*, 2018, 7:2 (68).

# O desafio de pensar o trabalho e a renda como caminhos de transformação econômica e social

*Marilane Oliveira Teixeira*

## Introdução

Vivemos um período de transição. Ela se revela nas múltiplas dimensões de uma crise determinada por um padrão de acumulação sob o domínio das finanças e do neoliberalismo que se acentou com a crise financeira de 2007 e 2008 e mostrou os seus limites com a crise da COVID-19, o que o torna cada vez mais incapaz de responder às principais mazelas sociais. Os sinais emitidos por essa crise estão presente por todos os lados. Para Fraser e Jaeggi (2020) não é apenas uma crise setorial, mas uma crise que abarca os principais aspectos de nossa ordem social. Se é certo que estamos diante de uma crise econômica, o problema é mais profundo que a distribuição da riqueza, se trata também de como a riqueza é produzida. É o desemprego, a desigualdade, mas também o que conta como trabalho, como ele é organizado, são empregos com menos direitos e proteções sociais e como essas pressões também alteram a vida comunitária, as famílias e intefere em toda a organização da reprodução social.

Ao mesmo tempo, estamos diante de fortes pressões para redefinição do papel do Estado na sua vertente de regulação econômica e de garantias sociais. As fragilizações dos sistemas de representação política, os ataques à democracia, a prevalência da lógica dos mercados e a privatização crescente de

bens públicos impactam de modo significativo as condições de trabalho e de reprodução da classe trabalhadora. Trata-se de uma dinâmica global que hoje se encontra integrada em grandes redes, seja pelas cadeias globais de produção ou pelas tecnologias que avançam rapidamente e de forma desfavorável aos trabalhadores(as).

O trabalho é um componente fundamental da crise atual, mas também uma das possibilidades de sua superação. O futuro do trabalho é definido por um conjunto cada vez maior de novas tecnologias, por novos setores e mercados, por sistemas econômicos globais que estão mais interligados do que em qualquer outro momento da história. Portanto, o futuro do trabalho passou a ser um pilar central da política governamental em todo o mundo. Em 2022, a Comissão Europeia investiu 1,9 bilhão de euros em áreas relacionadas com o futuro do trabalho, incluindo investigação e inovação, competitividade econômica e medidas de proteção social (Comissão Europeia, 2022).<sup>1</sup>

Esse quadro de crise se agravou com a recessão provocada pela COVID-19 com impacto nas economias e nos mercados de trabalho, milhões de trabalhadores(as) experimentaram mudanças que transformaram profundamente as suas vidas dentro e fora do trabalho, o seu bem-estar, a sua segurança e as perspectivas de futuro. Uma das características definidoras destas mudanças é a sua natureza assimétrica – impactando populações já desfavorecidas com maior intensidade.

O Brasil também é atravessado por grandes transformações. O país enfrentou um longo período de desmonte, com impactos significativos no trabalho e na renda. Entre 2016 e 2022, o debate público brasileiro foi dominado pelo discurso e pela prática da austeridade econômica, que pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e no papel do Estado em suas funções de gerador do crescimento econômico e promotor do bem-estar social.

Com o objetivo de ampliar o superávit primário sem alterar as formas de arrecadação federal e reduzir as despesas públicas, foi aprovada, no final de 2016, a Emenda Constitucional – EC 95, com o propósito de reduzir o tamanho do

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024\\_en?prefLang=pt](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/strategy-2020-2024_en?prefLang=pt).

Estado e de sua capacidade arrecadatória. Ainda neste contexto, foram aprovadas as reformas trabalhista (2017) e previdenciária (2019).

Esse conjunto de medidas contribuiu para desestruturar o nosso já frágil mercado de trabalho com a ampliação de formas atípicas de contratação. Entre 2017 e 2019, a taxa de desemprego se manteve em torno de 12,4% e a informalidade ao redor de 40%, ao mesmo tempo em que avançou, neste período, a presença de trabalho organizado por empresas em plataformas digitais. A COVID-19 intensificou a crise com impactos severos no emprego e na renda. Entre 2020 e 2021 o desemprego alcançou quase 15% do total de pessoas na força de trabalho.

Ao mesmo tempo, estamos diante de uma forte transição demográfica, projeções para os próximos 30 anos indicam que a população com 60 anos e mais duplicará, passando de 15,5% para 29,5% e triplicará a com 80 anos e mais, de 2,3% para 6,9% em 2053. Cerca de 25% das pessoas idosas apresentam algum tipo de deficiência, entre as que estão acima dos 80 anos, o percentual é de 52%. O envelhecimento também apresenta singularidades: maior expectativa de vida entre as mulheres, representam dois terços entre as pessoas com 80 anos e mais e as famílias apresentam alta dependência da renda proveniente das pessoas idosas. Em 21% dos domicílios as pessoas idosas são responsáveis por 50% da renda familiar (IPEA, 2020).

Este capítulo trata dos desafios para enfrentar as graves crises que assolam nosso sistema social e afetam diretamente o acesso ao trabalho e a renda. O primeiro diz respeito às tendências observadas no trabalho, novas formas e seu perfil ocupacional. Neste contexto, o capítulo descreve o que está acontecendo com o trabalho nesta última década, utilizando dados disponíveis do IBGE. Este exercício descritivo irá abordar os diferentes tipos de ocupações e empregos gerados. Implica, portanto, analisar a sua diversidade racial, de gênero, geracional regional e setorial, neste contexto de mudanças demográficas e tecnológicas, trazendo como tema a centralidade da luta pela redução da jornada de trabalho. O segundo aspecto abordado neste texto se refere ao padrão de mudanças nos aspectos dos rendimentos e, para isso, a importância da retomada da política de valorização do salário. Espera-se que essa visão geral possa ser útil como ferramenta descritiva para delinear a transição destes dois aspectos importantes do mundo do trabalho em um contexto mais favorável

no Brasil, com a presença de um governo comprometido com a construção de uma sociedade mais igual, justa e inclusiva e que se possa avançar nas políticas redistributivas e na redução da jornada de trabalho como uma das medidas essenciais para a geração de ocupações e a redução das desigualdades sociais.

## 1. Os desafios para ampliar e formalizar o trabalho remunerado e reconhecer e redistribuir o trabalho não remunerado

### *1.1 - O trabalho remunerado e a persistência da desocupação*

No Brasil, apesar da existência de uma ampla legislação social e trabalhista, dadas as características históricas de nossa formação social e econômica se excluiu uma parcela expressiva do conjunto dos(as) trabalhadores(as) de um sistema de direitos e de proteções. Prevaleceu um mercado de trabalho pouco estruturado, heterogêneo e com alta informalidade, baixos salários, alta rotatividade e desigual distribuição dos rendimentos do trabalho, e isso só foi possível com a exclusão de mulheres e pessoas negras. Por isso a persistência, mesmo em momentos de recuperação econômica, de um número expressivo de pessoas que permanecem na informalidade, em subocupações e com baixos salários.

Quando nos referimos ao tema do trabalho, três grandes desafios se colocam diante de uma retomada do crescimento econômico. O primeiro desafio se refere à retomada dos níveis de emprego e à queda da desocupação. O segundo diz respeito à crescente preponderância do trabalho assalariado – embora o trabalho assalariado não seja a forma dominante de trabalho, a retomada da atividade econômica o elevaria. O terceiro prende-se à importância crescente de enfrentar as desigualdades de gênero e raciais no mundo do trabalho e reduzir a sobrecarga do trabalho doméstico e de cuidados que recai principalmente sobre as mulheres.

É necessário salientar que embora as expectativas sobre as mudanças no nível e estrutura do emprego se apoiem na retomada da atividade econômica por meio de um processo de desenvolvimento econômico e social, as evidências indicam que embora persista uma forte tendência na direção de geração de postos de trabalho, ainda é insuficiente diante de um mercado de trabalho

altamente desestruturado e desigual. Da mesma forma, o assalariamento por meio da retomada de setores mais estruturados com a indústria não está assegurado, diante de múltiplas formas de trabalho precário marcados pela ausência de vínculos, contratos em tempo parcial, contratos intermitentes, pejotização, liberação da terceirização irrestrita, trabalho por conta própria, autônomo, potencializados pela reforma trabalhista e a presença das plataformas digitais, entre outros.

A desocupação é um desafio em todo o território nacional, embora se concentre nas regiões Nordeste e Sudeste pela sua dimensão populacional: em torno de 76% das pessoas que estão em busca de trabalho estão nestas duas regiões. A taxa de desocupação por estado indica que a média nacional (7,9%) não reflete a realidade de vários estados brasileiros, cujas taxas estão acima de dois dígitos, evidenciando as desigualdades regionais. (Tabela 1).

Tabela 1 - Taxa de desocupação (%), (Dados da PNADC – 1º Trimestre de 2024)

Acre	8,9	Maranhão	8,4	Rio de Janeiro	10,3
Alagoas	9,9	Mato Grosso	3,7	Rio Grande do Norte	9,6
Amapá	10,9	Mato Grosso do Sul	5,0	Rio Grande do Sul	5,8
Amazonas	9,8	Minas Gerais	6,3	Rondônia	3,7
Bahia	14,0	Pará	8,5	Roraima	7,6
Ceará	8,6	Paraíba	9,9	Santa Catarina	3,8
Distrito Federal	9,5	Paraná	4,8	São Paulo	7,4
Espírito Santo	5,9	Pernambuco	12,4	Sergipe	10,0
Goiás	6,1	Piauí	10,0	Tocantins	6,0

Fonte: Microdados PNADC/IBGE. Elaboração Banco de Dados do CESIT/UNICAMP.

Ao longo da última década, a desocupação passou de 7,1 milhões em 2012, no governo Dilma, para 13,4 milhões em 2017, 12,8 milhões em 2019 e 10,0 milhões em 2022 nos governos Temer e Bolsonaro, reduzindo para 8,6 milhões em 2023, se estabilizando no 1º trimestre de 2024 em 7,9%. Seguimos com um nível de desocupação acima de 2012 em 1,5 milhão e 0,5% superior. Entre as mulheres, a taxa se mantém elevada – 1,9% acima da média – e entre as pessoas negras, 0,3% acima da média, indicando que o desemprego é maior entre as mulheres (Tabela 2). Os dados também revelam a permanência de um

número expressivo de pessoas sem ocupação cujos perfis sinalizam para jovens: 35,7% das pessoas desocupadas estão na faixa etária entre 14 e 24 anos; 91,7% se concentram em áreas urbanas e de baixa escolaridade; 40,2% possuem médio completo ou equivalente; 29,6% sem instrução, fundamental incompleto ou completo e 11% possuem ensino superior.

Tabela 2 – Total e percentual de pessoas desocupadas (Dados da PNADC para vários períodos selecionados)

Período (média)	Total (milhões)	Total ( %)	Mulheres (%)	Negros (as) (%)
2012	7,1	7,4%	9,4%	8,7%
2017	13,4	12,8%	14,9%	15,0%
2019	12,8	12,0%	14,4%	14,0%
2022	10,0	9,3%	11,5%	10,9%
2023	8,6	8,0%	9,7%	9,4%
1ºT de 2024	8,6	7,9%	9,8%	9,2%

Fonte: Microdados PNADC/IBGE. Elaboração Banco de Dados do CESIT/UNICAMP.

A desocupação é uma das evidências que normalmente está associada aos ciclos econômicos, mas não reflete a totalidade da realidade. Excluídas das estatísticas da população que compõem a força de trabalho<sup>2</sup> se encontram as pessoas que estavam disponíveis para o trabalho, mas não buscaram na semana de referência da pesquisa (Força de Trabalho Potencial) e as que simplesmente desistiram da busca por trabalho, que são os desalentados, principalmente as pessoas negras: do total de pessoas desalentadas, 40,5% eram mulheres negras e 34,2% homens negros, totalizando 75%. Estes dois grupos (FTP<sup>3</sup> + desalentados), no 1º Trimestre de 2024, totalizavam 10,5 milhões de pessoas que, somados aos 8,6 milhões que se encontravam em busca de trabalho, totalizam 19,1 milhões de pessoas.

<sup>2</sup> A força de trabalho é a soma de todas as pessoas ocupadas mais as pessoas desocupadas.

<sup>3</sup> A força de trabalho potencial é definida como o conjunto de pessoas de 14 anos ou mais de idade que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência, mas que possuíam um potencial de se transformarem em força de trabalho. Este contingente é formado por dois grupos: I. pessoas que realizaram busca efetiva por trabalho, mas não se encontravam disponíveis para trabalhar na semana de referência; II. pessoas que não realizaram busca efetiva por trabalho, mas gostariam de ter um trabalho e estavam disponíveis para trabalhar na semana de referência.

## *1.2 - Os desafios para superar a desestruturação do mercado de trabalho*

E para as pessoas que conseguiram se inserir no mundo do trabalho se destaca a subocupação, o assalariamento sem carteira e o trabalho por conta própria. A subocupação por insuficiência de horas trabalhadas<sup>4</sup> é uma condição em que os indivíduos gostariam de trabalhar mais horas do que efetivamente estão realizando: são 5,2 milhões nestas condições, de acordo com os dados do 1º Trimestre de 2024. A hipótese é de que os setores mais vulneráveis (jovens, com menor escolaridade, das regiões com mercado de trabalho menos organizado) no mercado de trabalho são os que se encontram em faixas mais extremas de tempo dedicado ao trabalho, por estarem em atividades por conta própria e na subocupação por horas insuficientes, 49,9% das pessoas declaradas como subocupadas recebiam até meio salário mínimo.

O trabalho por conta própria representa 25% do total de pessoas ocupadas (25,4 milhões) e 66,4% não contribui para a previdência social. Se considerarmos apenas os que estão fora do sistema de proteção social, são 16,8 milhões de conta própria; 13,4 milhões de assalariados sem carteira; 4,4 milhões de empregadas domésticas sem carteira; e 1,4 milhão que trabalham em auxílio às famílias. Ao todo, teremos 36,1 milhões, ou seja, 36% do total de pessoas ocupadas, mas se incluirmos as pessoas que estão desocupadas, subocupadas, em desalento ou na FTP teremos 52,2 milhões de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade ou de precariedade.

Dados recentes (2023) sobre o emprego industrial indicam que a indústria era responsável por 12,3 milhões de empregos, resultados superiores aos de 2019, mas inferiores aos de 2014. Além disso, 29,5% se encontram na informalidade (3,6 milhões) e, na série histórica, que teve início em 2012, os dados de informalidade praticamente se mantêm inalterados, mesmo quando o emprego total recua.

Portanto, o segundo desafio, de que a ampliação dos postos de trabalho pode representar uma reversão na tendência de contratos mais flexíveis, não

---

<sup>4</sup> São as pessoas ocupadas na semana de referência que trabalhavam habitualmente menos de 40 horas e gostariam de trabalhar mais horas que as habitualmente trabalhadas, ou seja, com disponibilidade para trabalhar mais horas no período de trinta dias a partir do início da semana de referência.



encontra evidência nos dados. O perfil de ocupações geradas segue uma inclinação para formas atípicas previstas na reforma trabalhista, em que a substituição do assalariamento pelo trabalho por conta própria, o mito do empreendedorismo como sinônimo de liberdade, autonomia e ausência de cadeias de comando são vistos como formas (mistificadoras) de poder eliminar o desemprego. Entre 2012 e 2023, o trabalho por conta própria cresceu 26%; o assalariamento no setor privado sem registro, 17% e o trabalho doméstico sem registro; 6,8%; enquanto o trabalho doméstico com registro recuou (-0,7%).

Tabela 3 – Formas de ocupação, desocupação e população fora da força de trabalho

	2012 (milhões)	2023 (milhões)	Variação (2012-2023)
Desocupação	7,17	8,61	20%
Desalento	1,89	3,62	91%
FTP	5,63	6,65	18%
Subocupação	6,00	5,22	-13%
Informal sem CNPJ	35,36 (2015)	39,63	12%
Assalariado com registro	35,15	37,19	6%
Assalariado sem registro	11,24	13,17	17%
Conta própria	20,05	25,37	26%
Trabalho doméstico sem registro	4,10	4,38	6,8%

Fonte: Microdados PNADC/IBGE. Elaboração Banco de Dados do CESIT/UNICAMP

### *1.3 - O desafio de enfrentar as desigualdades de gênero e raça e reduzir a sobrecarga de trabalho doméstico e de cuidados*

Enfrentar as desigualdades de gênero e raciais no mundo do trabalho e reduzir a sobrecarga de trabalho doméstico não remunerado é um desafio e um compromisso político na luta pela igualdade. No Brasil, a frágil implantação de políticas sociais e as mudanças demográficas com o rápido envelhecimento da população se conjugam de forma perversa com os níveis de pobreza, com as mudanças nas estruturas familiares e um alto número de famílias monoparentais de baixa renda, associadas à inserção das mulheres em trabalhos precários

e de baixo rendimento, criando um aprisionamento da população de baixa renda, em particular das mulheres, a uma malha perversa de pobreza.

Atualmente tem-se 42,8 milhões de mulheres fora da força de trabalho e que estão envolvidas em atividades de reprodução social essenciais para a produção econômica. As evidências revelam que a condição de maior pobreza tem sido um obstáculo à inclusão das mulheres no mercado de trabalho. Os dados também revelam que entre as mulheres que não estavam disponíveis para buscar trabalho, o principal motivo apontado por 31% são as tarefas domésticas e de cuidados.

Tabela 4 – Total de mulheres na força de trabalho, fora da força de trabalho, ocupadas e desocupadas, por raça/cor (4º trimestre de cada ano – PNADC - IBGE)

	Mulheres brancas		Mulheres negras*		Mulheres (total**)	
	4º tri. 2012	4º tri. 2023	4º tri. 2012	4º tri. 2023	4º tri. 2012	4º tri. 2023
<b>Na força de trabalho</b>	20.306.927	21.310.761	20.577.816	25.888.252	41.295.092	47.771.692
<b>Ocupadas</b>	18.957.214	19.837.061	18.572.965	23.023.026	37.770.272	43.380.635
<b>Desocupadas</b>	1.349.713	1.473.701	2.156.213	2.865.225	3.524.820	4.391.057
<b>Fora da força de trabalho</b>	17.579.602	18.042.584	21.009.730	24.239.504	38.860.068	42.839.402
<b>Total (população em idade ativa)</b>	37.886.529	39.353.346	41.587.546	50.127.756	80.155.160	90.611.094

\* Mulheres autodeclaradas pretas e pardas.

\*\* Inclui todas as autodeclarações de raça/cor (amarelas, brancas, indígenas, pardas, pretas e não identificado).

Em 2022, 148,1 milhões de pessoas se dedicaram a cuidados da casa ou de pessoas. Isso representa 85,4% da população de 14 anos ou mais de idade. A PNAD detalha que enquanto 91,3% das mulheres realizaram alguma atividade relacionada ao trabalho doméstico, esse percentual foi de 79,2% entre os homens.

Ainda de acordo com a mesma fonte, para o ano de 2022, em domicílios com renda per capita domiciliar de até meio salário mínimo, o número de horas semanais dedicadas ao trabalho doméstico e de cuidados pelas mulheres variou entre (24-25hs). Para os homens praticamente permanece o mesmo número de horas (11-12hs), ou seja, as mulheres dedicam o dobro do tempo com o trabalho doméstico e de cuidados.

Para Helena Hirata (2022), estudiosa do tema no Brasil, a relação entre o ato de cuidar de forma remunerada e não remunerada tem uma fronteira bastante tênue. Isso porque um novo padrão de precarização do trabalho está surgindo no cuidado com as pessoas. Em uma instituição de longa permanência para idosos (ILPI), as trabalhadoras costumam receber pouco mais de um salário mínimo. Já em “casas de família” elas até conseguem uma remuneração maior, porém têm que dormir no emprego, cuidar do idoso dia e noite, trabalhar em dia de folga e, muitas vezes, têm o salário registrado em carteira num valor inferior ao efetivamente recebido.

Pensar no cuidado como política integrada, que articule as distintas necessidades da reprodução cotidiana da vida exige uma mudança nas relações sociais, visando a romper com a cômoda e invisibilizada divisão sexual do trabalho, o que demanda ações em distintas áreas. Além da efetiva priorização de investimento na consolidação de uma rede de serviços públicos, distribuindo socialmente o alto custo pessoal do tempo e do trabalho despendido pelas famílias – leia-se mulheres – nas tarefas do cuidado, é preciso dar visibilidade à imensa desigualdade social que torna o acesso aos recursos necessários para o cuidado das pessoas um privilégio de classe.

Por outro lado, o investimento no setor de cuidados dinamiza a economia, pode gerar uma grande quantidade de empregos e, dessa forma, aumentar a renda das famílias, contribuindo para a erradicação da fome e da pobreza e para melhorar a capacidade de arrecadação do Estado.

#### *1.4 - Gerar ocupações e retomar a luta pela redução da jornada de trabalho*

Considerando o desmonte da última década, estamos diante de uma enorme escassez de oferta de bens públicos que convive com um imenso contingente de pessoas que não encontram uma ocupação de qualidade que possa lhe garantir renda e condições de bem viver – se considerarmos a força de trabalho potencial, as pessoas desocupadas e as que trabalham em números de horas insuficientes são quase 25 milhões de trabalhadores(as).

Na atual conjuntura do país e do capitalismo, retomar a atividade econômica não será condição suficiente para a geração de empregos no volume necessário e com a qualidade almejada. Será preciso criar oportunidades por

meio da ação direta do Estado para que as pessoas tenham acesso a trabalho e renda, especialmente entre os mais desfavorecidos.

O Estado atuaria por meio da criação de um programa de geração de “Ocupações Sociais” para incluir pessoas que estejam desempregadas ou empregadas de forma precária. Ele seria o embrião de uma proposta mais ampla e estruturante de criação de ocupações que sejam relevantes para a sociedade, a partir de três pressupostos essenciais: atender às necessidades socioambientais, ampliar a oferta de bens públicos e garantir maior soberania nacional (ciência, tecnologia, domínio da biodiversidade, entre outras).

Esses elementos são fundamentais para que se possa compreender os caminhos a serem traçados no futuro. Portanto, não se pode mais focar em um ou outro setor isoladamente, mas no conjunto, não se pode considerar interesses e pressões de determinados segmentos, mas o que é melhor para o conjunto da sociedade, quais são os seus efeitos a jusante e a montante, de que forma eles impulsionam a constituição de uma sociedade ambientalmente mais limpa, que respeite os recursos naturais, os territórios e que seja sustentável, que seja capaz de gerar empregos com direitos e proteção social e, principalmente, socialmente relevantes para a sociedade.

É inegável a relevância do debate sobre a jornada de trabalho para a organização da vida social, uma vez que a distribuição do tempo é um dos problemas centrais de todas as sociedades. Os tempos são recorrentemente transformados pelas mudanças econômicas, sociais e culturais, mas tais mudanças não se processam unicamente na esfera produtiva com o controle da extensão, distribuição e intensidade da jornada relativa ao trabalho remunerado. A forma mesma sobre como o trabalho reprodutivo está organizado e como mulheres e homens distribuem o seu tempo entre essas duas dimensões se articulam entre si. Apesar da grande capacidade do capitalismo em transformar as condições de trabalho, ele não foi capaz de eliminar a necessidade de um tempo necessário para a reprodução social de mulheres e homens.

A redução da jornada de trabalho nos parece a resposta mais adequada diante de uma sociedade que tende a absorver cada vez menos trabalho vivo. As tecnologias sempre eliminaram empregos absorvidos pelos novos investimentos e, atualmente, as novas fronteiras de investimentos já não mobilizam a capacidade produtiva na intensidade em que precisa gerar trabalho, além

de dissolver padrões de trabalho tradicionalmente associados às ocupações. Reduzir o tempo de trabalho necessário é uma das formas de enfrentar os problemas estruturais do trabalho no capitalismo.

Quando se analisa a potencialidade do debate sobre a redução da jornada de trabalho, é fundamental que se considere os seguintes aspectos: as tendências de flexibilização estão presentes desde os anos 1970 e com mais vigor em nosso país a partir dos anos 1980 e 1990. São respostas ao processo cada vez mais intenso de integração da nossa economia a uma lógica de inserção internacional e à construção de um determinado padrão de relações de trabalho baseado na competitividade espúria, que busca obter vantagens comparativas com base na redução dos custos do trabalho, na flexibilização e na retirada de direitos.

O segundo aspecto é apresentar uma saída para o problema estrutural de falta de trabalho. Dadas as inovações tecnológicas poupadoras de trabalho, o simples crescimento econômico – apesar de ser uma condição necessária – não é suficiente para gerar postos de trabalhos decentes a toda força de trabalho disponível. É crucial garantir trabalho a todas as pessoas e que estes trabalhos sejam reconhecidos como relevantes socialmente para o coletivo da comunidade e não fiquem restritos ao circuito de acumulação capitalista.

Portanto, é fundamental recolocar a centralidade da redução da jornada de trabalho como forma de gerar e distribuir empregos para todas as pessoas. Os avanços tecnológicos permitem tecnicamente reduzir a jornada de trabalho e, como sempre ocorreu na história do capitalismo, a questão é política e ideológica. A defesa da redução da jornada poderia estar associada ao debate mais geral sobre a distribuição do tempo entre o trabalho e não trabalho e na própria distribuição das responsabilidades familiares por todos os seus membros.

## 2. A renda como promotora da redução das desigualdades

A desigualdade é complexa, multifacetada e tem muitas formas e componentes. É necessário abordar as diferentes dimensões da desigualdade no mundo do trabalho. A desigualdade de rendimentos é uma das dimensões mais importantes, embora não seja a única. A desigualdade na distribuição da riqueza ainda é elevada. As políticas públicas têm apresentado grandes avanços na redução da pobreza extrema e na diminuição da desigualdade.

Na última década, a distribuição do crescimento do rendimento tem sido altamente desigual, com a maioria da população recebendo uma participação menor do que a dos maiores rendimentos. Esse quadro se alterou em 2023. Os elevados níveis de desigualdade estão enraizados numa interação complexa e multifacetada de políticas e práticas macroeconômicas, comerciais, de investimento, laborais e de emprego. Os fatores que contribuem são a pobreza, a informalidade, o desemprego, ausência de espaço fiscal para expansão de gastos públicos com vistas ao desenvolvimento econômico e social, o direito à proteção social, entre outros.

De acordo com os dados do IBGE, em 2023, os 10% da população brasileira com maiores rendimentos domiciliares per capita tiveram renda 14,4 vezes superior aos 40% da população com menores rendimentos. Essa diferença é a menor já registrada pela PNAD contínua. Ao comparar o 1% da população com maior rendimento que chegava 39,2 vezes a dos 40% de menor renda. Em 2019, a diferença era de 48,9 vezes<sup>5</sup>. Os fatores que ajudam a explicar essas diferenças mais favoráveis para redução da renda estão associados à ampliação do valor do Programa Bolsa Família, à redução do desemprego e à valorização do salário mínimo. Os rendimentos do trabalho representam em torno de 75% do total de rendimentos do domicílio. Dessa forma, a sua evolução é fundamental para maior igualdade.

Tabela 5 – Participação na composição do rendimento médio mensal real domiciliar per capita, segundo o tipo de rendimento (%)

	2019	2021	2022	2023
Todos os trabalhos	74,4	75,3	74,5	74,2
Aposentadoria e pensão	18,7	18,2	18,1	17,5
Aluguel e arrendamento	2,4	1,7	1,9	2,2
Pensão alimentícia, doação e mesada de não morador	1,2	0,9	0,9	0,9
Outros rendimentos	3,4	4,0	4,6	5,2

Fonte: Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019/2022.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-04/renda-dos-10-mais-ricos-e-144-vezes-superior-dos-40-mais-pobres#:text=Para%20se%20ter%20uma%20ideia,%25%20para%2041%25%20da%20massa>.

A faixa de rendimento de até um salário mínimo representava 60% das pessoas em 2012, ampliou para 62,2% em 2017, em contexto de ausência de política de valorização do salário mínimo, e caiu para 57,9% em 2023. Ao mesmo tempo em que se amplia a faixa entre 1 e 2 salários mínimos. Ainda assim, os rendimentos médios são muito baixos, em torno de 83,2% da população ocupada recebe até 2 salários mínimos. (Tabela 6).

Os baixos rendimentos estão associados ao perfil das ocupações geradas. Em 2023, as principais ocupações por total de trabalhadores(as) foram as seguintes: 1) Trabalhadores dos serviços domésticos em geral (4.494.395); 2) Escriturários gerais (4.045.319); 3) Balconistas e vendedores de lojas (3.654.050); 4) Comerciantes de lojas (3.419.493); 5) Pedreiros (2.749.532); 6) Trabalhadores de limpeza de interior de edifícios, escritórios, hotéis e outros estabelecimentos (2.600.307); 7) Agricultores e trabalhadores qualificados em atividades da agricultura – exclusive hortas, viveiros e jardins (2.333.230); 8) Condutores de caminhões pesados (1.910.072); 9) Condutores de automóveis, táxis e caminhonetes (2.122.908); 10) Trabalhadores elementares da construção de edifícios (1.832.446).

Tabela 6 - Pessoas de 14 anos ou mais de idade por rendimento domiciliar per capita (Brasil, 2012 a 2023)

Ano	Até salário mínimo	Mais de até salário mínimo	Mais de até 1 salário mínimo	Mais de 1 até 2 salários mínimos	Mais de 2 até 3 salários mínimos	Mais de 3 até 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos	Total
2012	11,3%	19,5%	29,2%	23,8%	7,5%	4,7%	3,9%	100,0%
2013	10,7%	18,8%	29,9%	24,5%	7,3%	4,8%	4,0%	100,0%
2014	9,6%	18,2%	30,1%	25,0%	7,9%	5,0%	4,1%	100,0%
2015	10,0%	18,5%	30,3%	25,0%	7,3%	5,0%	3,8%	100,0%
2016	12,3%	19,6%	29,9%	22,9%	7,0%	4,7%	3,7%	100,0%
2017	12,9%	19,8%	29,5%	22,9%	6,9%	4,4%	3,6%	100,0%
2018	12,6%	18,7%	28,8%	23,8%	7,2%	4,9%	4,0%	100,0%
2019	12,4%	17,9%	28,3%	24,7%	7,7%	5,0%	4,0%	100,0%
2022	10,1%	18,7%	30,4%	24,0%	7,8%	5,3%	3,8%	100,0%
2023	9,4%	18,1%	30,4%	25,3%	7,5%	5,3%	3,9%	100,0%

Fonte: Microdados PNADC/IBGE. Elaboração Banco de Dados do CESIT/UNICAMP.

## 2.1 *Impacto do salário mínimo*

Os efeitos econômicos e sociais de uma política de valorização do salário mínimo são incontestáveis e vêm ganhando cada vez mais força como instrumento de política macroeconômica e de redução das desigualdades sociais. Desde os anos de 1990, o salário mínimo<sup>6</sup> vinha recuperando seu poder aquisitivo real<sup>7</sup>, mas foi o governo Lula, eleito em 2002, que assumiu o compromisso de duplicar o seu valor. A partir de 2003 se intensifica um movimento positivo para a elevação do salário mínimo, iniciado por segmentos dos movimentos sociais que reconheciam a importância de recuperar o seu valor enquanto uma política pública ativa. Portanto, essa política pública de valorização do salário mínimo foi concebida como instrumento de estímulo do desenvolvimento socioeconômico brasileiro

Embora entre 2004 e 2006 o salário mínimo tenha sido corrigido acima do índice de preços, somente em 2007 estabeleceu-se o reajustamento de acordo com a inflação acumulada desde o reajuste anterior, combinado com aumento real equivalente à variação do PIB verificado dois anos antes da aplicação anual da regra. A cada ano a data de reajuste foi antecipada em um mês até alcançar, em 2010, 1º de janeiro, que passou a ser a data base de revisão do valor do salário mínimo. Em 2011, foi aprovada a lei que passou a vigorar até janeiro de 2015 e prorrogada até 2019.

A política de valorização do salário mínimo foi resultado de um acordo social tripartite, experiência histórica inédita e prática que contribuiu para a consolidação de nossa democracia. Naquele momento, dois foram os objetivos básicos para a sua definição: (1) garantir a valorização progressiva do piso legal segundo as condições econômicas, adotando-se um critério moderado de reajuste segundo a evolução do PIB; (2) dar previsibilidade dos reajustes anuais para os setores público e privado, estimular o crescimento e propiciar,

---

<sup>6</sup> O salário mínimo foi instituído no Brasil em 1936, pela lei 185, e o Decreto-Lei 399, de abril de 1938, regulamentou a instituição do salário mínimo, definindo este como a remuneração mínima devida a todo trabalhador adulto, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço e capaz de satisfazer, em determinada época, na “região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”. (Decreto Lei 399, de abril de 1938).

<sup>7</sup> Mas longe de seus níveis históricos registrados entre as décadas de 1950 e 1960.



mesmo que lentamente, a distribuição do crescimento do PIB para a parcela da sociedade mais pobre e vulnerável.

A partir de 2003, o contexto mais favorável permitiu dar início a transformações profundas no Brasil. A reorientação da política econômica colocou no centro a revalorização dos aspectos sociais negligenciados na década anterior pelas políticas de cunho neoliberal. Há uma retomada do crescimento econômico de forma sustentável. O produto nacional cresceu em média o dobro do período anterior. As políticas de elevação real do salário mínimo, de expansão da oferta de crédito e de ampliação dos programas de transferência de renda estimularam o crescimento do PIB com base no avanço do mercado interno, promovendo um tripé socioeconômico virtuoso caracterizado pelo aumento do mercado formal de trabalho.

Entre 2003 e 2016, o ganho real acumulado foi de 77,2%. No Brasil, no 4º trimestre de 2023, do total de 99,3 milhões de pessoas ocupadas no mercado de trabalho, 32,9 milhões ganhavam até um salário mínimo, ou seja, 33% das pessoas ocupadas. Em 2014, eram 27% o total de pessoas que recebiam até um salário mínimo. São evidentes os efeitos da crise econômica e social sobre os rendimentos dos mais pobres, com a expansão de modalidades de contratação mais precárias e a ampliação do número de pessoas que passaram a depender do salário mínimo para garantir a sua subsistência. Os impactos são ainda mais relevantes entre as mulheres, para o mesmo período: 38,5% das mulheres recebiam até um salário mínimo e entre as mulheres negras, 48,0%.

O valor do salário mínimo é ainda mais determinante entre as pessoas beneficiadas pela Seguridade Social. Os últimos dados disponíveis indicam que 67,6% recebiam até um salário mínimo que, somados aos benefícios de políticas públicas, tem-se mais de 30 milhões de pessoas que dependem do valor do salário mínimo. Ou seja, são mais de 60 milhões que têm seus rendimentos vinculados a um salário mínimo.

Considerando que o mercado de trabalho brasileiro é extremamente heterogêneo e marcado por grandes desigualdades sociais, raciais, de gênero e regionais, o salário mínimo é vital e contribui para reduzir o fosso entre os formais e informais em uma variedade grande de rendimentos. Ele se constitui em um instrumento eficiente na distribuição de renda e na redução da pobreza, além

de impactar diretamente nas pessoas beneficiárias da previdência social e de programas assistenciais.

Contudo, em sentido oposto, segmentos que compartilham de uma visão puramente fiscalista refutam os efeitos positivos de uma política de valorização do salário mínimo. As pressões contrárias se justificam a partir dos impactos que aumentos superiores do salário mínimo provocam na previdência social e nas contas públicas, desprezando a própria Constituição Federal, que assegura um salário mínimo que dê dignidade às pessoas.

Alegam que reajustes sucessivos no salário mínimo provocam desemprego, informalidade, estimulam a inflação e desequilibram as contas públicas. Os dados sugerem o contrário. É preciso sublinhar a importância do salário mínimo articulado de maneira direta aos resultados no aumento da renda e na diminuição da pobreza. Ao se analisar o período entre 2003 e 2014, foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e formalizados mais de 15 milhões. A informalidade caiu de 50,2 em 2002 para 39,2% em 2013, reduziu a pobreza de 24,9% em 2003 para 8,5% em 2012. O coeficiente de Gini do rendimento de todas as fontes passou de 0,596 para 0,518 entre 2000 e 2014 e de 0,544 em 2019 para 0,518 em 2023.

Na experiência brasileira há várias referências que comprovam a correlação positiva entre aumentos reais do salário mínimo e redução dos níveis absoluto e relativo da pobreza, não só entre as pessoas ocupadas no mercado de trabalho, mas especialmente em domicílios nos quais há pelo menos uma pessoa recebendo benefícios da Seguridade Social vinculados ao salário mínimo. Os dados sobre o percentual de pessoas pobres com transferências previdenciárias é um importante indicador. Entre 2001 e 2014, para os que recebem transferência, o percentual de pobres caiu de 51,1% para 24,2%. Já entre os que não recebiam transferências previdenciárias, a queda foi menos acentuada, de 60,4% para 37,6%.

O salário mínimo também é uma referência como ingresso no mercado de trabalho, tendo, portanto, larga incidência entre os jovens no seu primeiro emprego. É uma referência para os salários mais baixos, para os assalariados sem registro, mas também para os que trabalham por conta própria.

Conforme o DIEESE (2010), o salário mínimo possui mais três atributos: o chamado efeito “farol”, sendo uma referência inclusive para os com menos

qualificação. O segundo efeito do salário mínimo é o efeito “arrasto”, quando há incidência do novo reajuste, logo, é automática entre o antigo e novo salário. E o terceiro conceito, chamado de efeito “numerário”, quando tem impacto direto nos salários próximos ao salário mínimo.

O salário mínimo também influi na organização na escala da remuneração. Ao mudar a base salarial, acaba por influenciar, de maneira hierárquica, os salários maiores, contribuindo dessa forma com a distribuição de renda.

O salário mínimo tem a capacidade de dinamizar o mercado interno e contribuir no crescimento econômico, ampliando o consumo das classes populares. A expansão do consumo produz um efeito dinamizador no mercado local com a ampliação da demanda de bens-salários, sendo que o crescimento da oferta pode ser acompanhado pela elevação do nível de emprego. É razoável concluir que os aumentos estimados do produto não têm efeito inflacionário, como tentam nos fazer crer.

Desde 2019, quando o salário mínimo passou a ser corrigido apenas pela inflação, acumulou uma perda de 5,4%. Se tivesse sido corrigido de acordo com a política de valorização, em 2023 chegaria a R\$ 1.391,00. Com a retomada da política de valorização, a partir do dia 1º de maio de 2023 foi ajustado para R\$ 1.320,00 e, em 2024, foi ajustado para R\$ 1,412,00, com ganho real de 3%.

A retomada de uma política vigorosa de recuperação do valor do salário mínimo deve ser considerada uma prioridade para os governos. Assim como no passado recente, ela pode ser decisiva para a retomada do crescimento econômico, da capacidade de consumo e da redução do endividamento das famílias. Essa política é perfeitamente compatível com nossos objetivos econômicos e sociais, com efeitos distributivos reais entre os mais pobres.

## Considerações finais

Sob qualquer perspectiva de análise, a ação do Estado é fundamental para determinar as prioridades, articular os atores econômicos e sociais e elaborar os instrumentos necessários para a formulação de políticas públicas, dentre elas as políticas para geração de emprego e políticas redistributivas que melhorem as condições de vida do conjunto da sociedade. É necessário

pensar sob o ponto de vista sistêmico e estrutural, orientado pelas grandes demandas da sociedade e por um padrão de desenvolvimento voltado para o bem-estar da população.

Precisamos de uma agenda transformadora que articule a dimensão econômica e social, que oriente as políticas para os problemas da sociedade. Enfrentar os grandes desafios e recolocar as necessidades da população no centro. Em última instância, a reversão da atual tendência de precarização estrutural do trabalho e a construção de nova perspectiva para o trabalho é definida na disputa política, na correlação de forças. O desafio é construir uma agenda que seja capaz de colocar em movimentos todas as forças sociais que lutam pela transformação social. O atual contexto também coloca novas possibilidades de lutas sociais e redefinição de rumos no trabalho e na sociedade, o que irá depender da capacidade de construir uma nova agenda que responda a essa realidade em mudança.

## Referências

- DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. Nota técnica, n. 86, janeiro de 2010. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2010/notatec86SALARIOMINIMO2010.pdf>.
- FRASER, Nancy; JAEGGI, Rahel. *Capitalismo em Debate*. Uma conversa na teoria crítica. São Paulo: Boitempo, 2020.
- HIRATA, Helena. *O cuidado: teorias e práticas*. São Paulo: Boitempo, 2022.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). 4º trimestre de 2023. Microdados.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). 1º trimestre de 2024. Microdados.
- IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019/2022.
- IPEA. “Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho”. 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f057a2cf-4e7b-4103-89a6-379c1832bb18/content>.

# Superar o neoliberalismo com auto-organização: análises, experiências e propostas do feminismo popular

*Nalu Faria (in memoriam) e Tica Moreno*

O feminismo popular analisa o neoliberalismo da experiência vivida, sentida e expressada pelas mulheres. Isso nos permite articular uma visão integral, reconhecendo o conservadorismo como um componente fundamental do neoliberalismo, mesmo quando este se apresenta repaginado em um neoliberalismo diverso.

A centralidade da luta contra o neoliberalismo em nossa agenda combina o enfrentamento ao poder das empresas transnacionais, às políticas de ajuste e à militarização. Esses enfrentamentos são indissociáveis da luta pela democracia, autodeterminação, integração e soberania dos povos. Todas essas são lutas feministas. Após anos de retrocessos e desmontes velozes de políticas e direitos, insistimos que a reconstrução deve partir dos acúmulos políticos e teóricos dos movimentos populares, assim como de suas práticas auto-organizadas.

O neoliberalismo de hoje não é exatamente o mesmo de 20 anos atrás, assim como as dinâmicas do feminismo também não são as mesmas. Mas a reafirmação dos acúmulos e aprendizados é também uma resposta a novas explicações e tendências feministas que ganham destaque e repercussão, em análises muitas vezes descoladas das práticas concretas de luta e da construção de sujeitos coletivos em movimento. Sabemos que nestes tempos tão complexos, não existem respostas prontas, e apostamos que as práticas de auto-orga-

nização popular apontam os caminhos, os limites e contradições que devem ser enfrentadas também na esquerda.

Esse texto percorre um caminho de análise aprendido com Nalu Faria<sup>1</sup>, considerando que o feminismo não é um conjunto de boas ideias e narrativas, mas prática política, teoria e organização. Iniciamos situando o feminismo como movimento social em seu contexto, recuperando os acúmulos, aprendizados e indicando os desafios do tempo presente. Em seguida, apresentamos sínteses teóricas e políticas elaboradas a partir da economia feminista e que contribuem para uma crítica ao neoliberalismo. Não fragmentar a experiência vivida em temas e caixinhas, nem reduzir o patriarcado à violência, mas articular trabalho-corpo-território para compreender as imbricações do capitalismo racista e heteropatriarcal é uma forma de organizar a análise e a ação política que nos permite identificar e evitar armadilhas de cada tempo. A crítica dá lugar às propostas, estratégias e caminhos para a superação do neoliberalismo. Nesse ponto, buscamos sistematizar a proposta de colocar a sustentabilidade da vida no centro da economia, trazendo para o foco a questão do cuidado, que tem ganhado relevância na agenda política. E, por fim, refletimos sobre as experiências de auto-organização como guias para a construção de políticas que recuperem o sentido público do Estado e, enquanto melhorem concretamente as condições de vida do povo, contribuam para construir as condições de transformações estruturais.

## Agenda feminista diante do neoliberalismo<sup>2</sup>

As desigualdades das relações sociais não podem ser tratadas de forma separada. Reivindicações dissociadas do contexto são limitadas e reduzidas a discursos ou

---

<sup>1</sup> Este capítulo tem como base a elaboração feminista da Marcha Mundial das Mulheres, expressada ao longo dos últimos anos por Nalu Faria. É uma tentativa de costurar elaborações já publicadas com as registradas em nossa memória individual e coletiva pela intensa convivência e militância lado a lado com essa referência fundamental do feminismo socialista, falecida em outubro de 2023. O texto é escrito na primeira pessoa do plural, como sempre fizemos, identificando as referências dos extratos de textos já publicados por Nalu. Agradeço a confiança de Wagner Romão por encomendar um texto de natureza delicada, assumindo a inteira responsabilidade por eventuais lacunas.

<sup>2</sup> Essa seção reúne extratos de Faria (2021).

direitos individuais. É fundamental que os projetos políticos dos movimentos populares observem atentamente as dinâmicas que vão sendo impostas pelo modelo dominante. A globalização neoliberal, por exemplo, alterou os desafios do movimento feminista sobre como colocar sua agenda política.

Nossa leitura do momento atual requer a retomada de processos determinantes para o que vivemos hoje e a recuperação de aprendizados políticos do feminismo. Nos anos 1990, sob o auge do neoliberalismo, tínhamos, no feminismo, uma situação de diminuição de ação de mobilização e crítica. Nessa década, a influência dos organismos multilaterais sobre assuntos ambientais, sociais e econômicos também influenciou a agenda das mulheres, com uma proposta baseada em “política de gênero” em vez de “luta feminista”. Não se trata apenas de trocas de palavras ou mudanças de discursos, mas de um processo complexo que resultou em políticas de adequação à organização social dominante.

O fato é que todo esse processo [vinculado às Conferências da ONU] desarmou, dispersou e despolitizou o movimento de mulheres. Enquanto este se concentrou na defesa de normatizações jurídicas e de políticas públicas focais, [...] o mercado reorganizou nossas vidas em todos os níveis, incluindo o subjetivo. (FARIA, 2005, p. 20)

Foi a partir do fortalecimento de um campo crítico ao neoliberalismo, iniciado nos anos 2000, que o debate feminista se recolocou de forma contundente no seio das lutas populares. Isso contribuiu para colocar uma ênfase na opressão sofrida pelas mulheres, no exato momento em que havia a banalização do conceito de gênero em uma situação de institucionalização predominante e perda de radicalidade no movimento de mulheres (FARIA, 2013).

O chamado da Marcha Mundial das Mulheres (MMM) para construir um movimento mundial contra as causas da pobreza e da violência partiu da compreensão de que o capitalismo, o heteropatriarcado e o racismo se reforçam mutuamente. Esse chamado inicial foi determinante para posicionar as mulheres em relação ao debate econômico que, naquele momento, era o centro da disputa. Assim, as mulheres se tornaram parte do sujeito político que organizou a luta contra o neoliberalismo. A organização para a ação se dava de forma concomitante à apropriação do debate econômico e à problematização da economia a partir da elaboração feminista. Isso nos permitiu estabelecer diálogos com outras economias contra-hegemônicas, como a economia soli-

dária, a ecológica e a camponesa – e os sujeitos políticos que as formulam. Essa trajetória do debate sobre a economia no feminismo combinou reflexão teórica, prática e construção de movimento, desafiando profundamente a compreensão da economia e sua relação usualmente apartada de outras dimensões da sociedade.

Podemos citar como elemento central dessa elaboração crítica o questionamento de como o capitalismo reduz a economia ao que é monetário, reconhecendo como “econômico” somente a produção com valor de troca. Esse é um mecanismo utilizado para invisibilizar a reprodução e desconsiderar o caráter econômico do trabalho doméstico e de cuidado e a produção para o autoconsumo. Em decorrência disso, afirmamos as mulheres como atrizes econômicas, reconhecendo suas contribuições para a sustentabilidade da vida. Essa análise traz à luz a centralidade do trabalho na sustentabilidade da vida. É uma visão ampliada de economia, que inclui todos os processos necessários para a produção do viver – e não apenas o que circula no mercado.

Daquele momento até agora, vemos uma retomada do debate feminista de forma mais ampla, se fortalecendo em várias vertentes, como é o caso do feminismo negro, camponês e indígena. É fato que essas lutas e contribuições vêm de longa data, mas a sua projeção e força pública, nesse momento, coloca o debate sobre o sujeito político de transformação em outro patamar. Isso vai além de afirmar a não homogeneidade das mulheres e o combate às hierarquias no interior da classe trabalhadora. Uma contribuição fundamental disso tem sido iluminar a complexidade das imbricações entre capitalismo, racismo e patriarcado na constituição das relações sociais, das subjetividades e das práticas individuais e coletivas.

A trajetória do feminismo popular, forjando sínteses e propostas a partir de ações concretas que alteram a sociedade e a vida das mulheres, mostra que é impossível separar o debate da agenda e da constituição do sujeito político. O fato de que o feminismo popular integra a classe trabalhadora em sua diversidade contribui para a definição do projeto político com uma posição que busca uma mudança integral a partir de um paradigma libertário, emancipador, de autonomia e igualdade.

No feminismo, nos últimos anos, se ampliou o leque de posições que colocam críticas ao neoliberalismo. Ao mesmo tempo, há uma ofensiva de coopta-



ção do feminismo, por meio da incorporação de palavras do discurso feminista pela indústria do entretenimento e de mulheres representantes das elites. As ambiguidades desse processo não podem nos impedir de reconhecer a estratégia de banalização do conteúdo crítico do feminismo. Ao mesmo tempo, outros tipos de instituições se encarregam de fazer parecer que há uma incorporação do feminismo em suas agendas, como, por exemplo, as estratégias de maquiagem lilás das corporações transnacionais (MORENO, 2020). Por outro lado, a ofensiva reacionária da extrema direita coloca o feminismo e todos os setores da luta emancipatória sob ataque. Esses são os dois lados da mesma moeda neoliberal. Observar essa situação por inteiro complexifica as respostas necessárias, que devem ser dadas pelo feminismo popular, anticapitalista e antirracista. Além de organizar e ampliar uma visão crítica, formular e praticar respostas feministas implica organização, ou seja, capacidade de posicionar uma agenda que concretize as lutas e aponte os caminhos para uma outra economia.

### Neoliberalismo e o conflito capital-vida<sup>3</sup>

A noção de conflito capital-vida converge com a nossa trajetória teórica e política como movimento. Essa noção dialoga com uma disputa que as feministas marxistas travam há algum tempo sobre a hierarquização das chamadas lutas gerais (de classe) e específicas (de gênero e raça). Com a ampliação da noção de trabalho – considerado como o conjunto de atividades que produzem a vida em comum – e a formulação da consubstancialidade das relações sociais, nomeada de interseccionalidade pelo feminismo negro (HILL COLLINS, 2019), já havia um acúmulo político de questionamento ao androcentrismo de esquerda que relega as demandas do movimento negro e feminista a questões específicas e pontuais, subordinadas às “prioridades” da classe, ou como temas que impediriam o avanço das agendas gerais. Essa ainda é uma questão controversa na esquerda, que se renova especialmente quando o conservadorismo ganha força na sociedade.

A identificação do conflito capital-vida contém em si uma síntese de décadas de elaboração feminista que, ao expandir o âmbito da contradição entre

---

<sup>3</sup> O conteúdo dessa seção foi extraído de Faria e Moreno (2023).

capital-trabalho (assalariado) para uma contradição entre o capital e a própria vida, torna possível o reconhecimento da diversidade de sujeitos políticos que compõem as lutas anticapitalistas. Entre eles, estão as mulheres urbanas e rurais que, com seu trabalho doméstico e comunitário, tecem redes de cuidado, e estão muito distantes do perfil de trabalhadoras assalariadas; as mulheres e homens negros que, em luto, se organizam para enfrentar a violência policial nas periferias e construir alternativas de vida; estão todas as pessoas que vivem do trabalho, incluindo aquelas que o fazem em bicos e empregos temporários, informais e, agora, com seu trabalho subordinados a plataformas digitais; estão os povos indígenas que enfrentam com seus corpos a violência da mineração, do agronegócio e do capitalismo verde. Todos estes são sujeitos políticos que defendem as bases da vida contra ataques de diversas ordens. Entre elas, a expansão da mercantilização para todas as dimensões da vida.

“Somos mulheres e não mercadorias” foi um slogan-síntese da Marcha Mundial das Mulheres em nossa luta contra o neoliberalismo e os acordos de comércio livre. Esta luta ampliou as críticas à imposição da disponibilidade permanente dos corpos das mulheres aos homens, inclusive através da prostituição e do turismo sexual, e às formas como as empresas farmacêuticas aumentaram o controle sobre os corpos e os comportamentos das mulheres. A mercantilização também avança sobre os bens comuns, passando pelo controle dos seres vivos através de novas tecnologias e pela privatização dos serviços sociais básicos. A mercantilização transforma a vida, os fundamentos da vida e das relações em mercadorias, que são compradas, vendidas e descartadas.

A mercantilização da natureza avança com o acaparamento de territórios e caminha de mãos dadas com o estabelecimento de medidas de pobreza e/ou dos chamados objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Não por acaso, é muito comum encontrar críticas a tais parâmetros entre mulheres que defendem seus territórios e modos de vida, em diversos países. Miriam Miranda (2022), da Ofraneh, em Honduras, por exemplo, pergunta: “Dizem que os indígenas são pobres. Eles são considerados pobres porque existe um conceito diferente sobre o que são pobreza e desenvolvimento.” Da mesma forma, Nilce Pontes, liderança da Conaq no Brasil, nos mostra a contradição entre o discurso que diz que o Vale do Ribeira é a região mais pobre do estado de São Paulo, ao mesmo tempo que é a maior área contínua do bioma Mata

Atlântica, com biodiversidade que resulta das práticas ancestrais de cultivo e cuidado dos povos indígenas e quilombolas que ali vivem. Distantes entre si, esses territórios habitados por povos negros, respectivamente garífunas e quilombolas, têm em comum a resistência.

As lógicas do capital e da sustentabilidade da vida são incompatíveis, a segunda não cabe na primeira, justamente porque a acumulação capitalista se baseia em um conjunto de mecanismos entrelaçados de exploração e expropriação de corpos, territórios e trabalhos. A diversidade de práticas e formas de organização da vida e a relação dos seres humanos com a natureza não humana, das práticas econômicas e das subjetividades, dos corpos diversos e das sexualidades dissidentes, são consideradas pelo capital como uma ameaça e um obstáculo. O conflito capital-vida destrói vidas individuais e procura acabar com modos de vida coletivos e ancestrais, que são colocados como limite à expansão do capital e, portanto, são combatidos com violência, assédio e criminalização. Como salienta Rita Segato (2016), a violência e o controle militarizado de territórios vitais contribuem para isolar as pessoas, destruir laços e sobrecarregar ainda mais as mulheres para a sobrevivência das pessoas do seu entorno.

A resistência a quase todos os grandes projetos que passam a se instalar em territórios ocupados por povos indígenas, camponeses, quilombolas, demonstra que as empresas transnacionais são atores centrais no conflito do capital contra a vida. A concentração de riqueza e de poder das empresas transnacionais atingiu, sob o neoliberalismo, um nível sem precedentes na história do capitalismo. O que chamamos de poder corporativo abrange tanto as empresas transnacionais como outros atores que operam processos políticos e econômicos, legais quanto ilegais, além de se infiltrar nos Estados e nas organizações internacionais (FERNÁNDEZ, 2016). As transnacionais ganham poder no contexto da fragilidade das democracias liberais, tornando-se sujeitos da política. São empresas que se apresentam cada vez mais “inclusivas” e “diversificadas”, dizem estar comprometidas com a sustentabilidade e o desenvolvimento tecnológico, e dispõem de uma série de mecanismos para se dissociarem das atrozes violações sistemáticas que ocorrem ao longo de suas cadeias globais de produção. Nos territórios, a estratégia das empresas é negociar com os homens, uma negação das mulheres como sujeitos políticos, embora as empresas e os Estados saibam efetivamente que as mulheres são protagonistas da resistência

e orquestram ataques e violência contra elas. Nas lutas para barrar a expansão das empresas transnacionais, libertando os territórios onde estavam instaladas e enfrentando as estruturas do poder corporativo, as mulheres têm se construído como sujeitos coletivos, identificadas com o feminismo em processos concretos de organização, luta e alianças anticapitalistas.

Já no início dos anos 2000, uma companheira refletiu, em uma oficina de formação sobre a ALCA, que o que foi descrito como as consequências daquele Acordo já era a sua realidade de vida. A análise da economia a partir da realidade vivida, sentida e expressada pelas mulheres nos permite identificar que os instrumentos do capital visam, justamente, levar nossas sociedades para essas realidades em que a exploração e as violações se apresentam de forma aguda, ou seja, a generalização da precariedade – do trabalho e da vida. No caso dos nossos países, isso ainda significa manter um lugar de subordinação e submissão ao neocolonialismo, criando barreiras quase intransponíveis com tratados vinculantes que podem penalizar os Estados que ousem definir as suas políticas públicas de forma soberana.

## Economia feminista para reorganizar a sociedade<sup>4</sup>

Não estamos vivendo somatória de crises, mas uma crise do modelo, que tem múltiplas dimensões. A economia não se separa da vida, nem a política da economia, nem a economia da sociedade. A partir de nossa visão feminista, denunciamos as políticas de austeridade, de privatização, de extrativismo e de impedimento de que o Estado cumpra seu papel de garantir políticas públicas. Não há dúvida que as grandes beneficiárias desse modelo são as empresas transnacionais e o sistema financeiro, onde se concentra o poder da burguesia.

A Marcha Mundial das Mulheres, ancorada na economia feminista, vem discutindo há muitos anos propostas de ruptura com o atual modelo, que é capitalista, heteropatriarcal, racista e colonialista. É um percurso feito a partir de lutas, como movimento auto-organizado de mulheres e de construção de articulação e de alianças com movimentos populares. É também um processo de diálogo que se nutre das lutas e resistências dos povos. Nessa trajetória, as

---

<sup>4</sup> Essa seção reúne extratos de Faria (2021).

mulheres são protagonistas centrais na defesa dos comuns, são construtoras de práticas de sustentabilidade da vida.

O lugar das mulheres na divisão social, sexual e racista do trabalho é o que explica o protagonismo das mulheres enquanto sujeitos políticos nesse contexto. Uma perspectiva feminista de análise desse protagonismo parte do reconhecimento das mulheres como os principais sujeitos do trabalho reprodutivo, que sustenta a vida comum, tanto no passado como na atualidade. As mulheres precisam mais que os homens do acesso aos recursos comuns e estão mais comprometidas com sua defesa, tanto no campo como na cidade. Ainda há muito sobre o que refletir a respeito das reformulações das práticas das mulheres populares e negras como estratégia de sobrevivência, mas também de resistência, à dominação e à subordinação (SOUZA-LOBO, 2011).

A utopia do nosso feminismo faz um questionamento global do modelo atual e quer uma nova sociedade, com a construção de novas relações, com outras formas de organizar o trabalho, de garantir a sustentabilidade da vida e novas subjetividades baseadas na autonomia, reciprocidade e igualdade. Nossos acúmulos, na prática cotidiana das mulheres, apontam vários elementos desse novo 'vir a ser': reconhecimento e valorização das relações afetivas, bem-estar, cuidado e transcendência. Isso é fruto de práticas concretas que buscam superar as dicotomias que sustentam o capitalismo patriarcal e racista, como as oposições entre produção/reprodução, cultura/natureza, razão/emoção, objetivo/subjetivo, público/privado. Essas falsas dicotomias são um instrumento utilizado, sobretudo no Ocidente, para impor um pensamento binário e estabelecer hierarquias entre esses polos. Por isso, o que se vincula à manutenção da lógica de acumulação capitalista e legitimação das práticas hegemônicas são valorizadas como superiores, permitindo relações de exploração, opressão, desigualdade e violência.

A economia feminista analisa a totalidade das relações econômicas, considera a experiência das mulheres e tem como ponto de partida a satisfação das necessidades humanas. Amplia, portanto, a noção de economia para além da esfera mercantil e monetária, incorporando toda a reprodução e o trabalho doméstico e de cuidado. Colocar a sustentabilidade da vida no centro da economia implica em uma profunda reorganização dos modelos de produção, reprodução e consumo.

Afirmar um projeto político que defende a sustentabilidade da vida pressupõe a capacidade de reconhecer o conjunto de processos, trabalhos e relações

que a sustentam – suas contribuições, ensinamentos e lógicas e, a partir daí, reorganizá-las. E implica reorganizar a sociedade a partir dos princípios de igualdade, justiça e solidariedade. Significa, também, enfrentar o militarismo racista, que pratica diariamente uma política de morte nas periferias das cidades, no campo e nas florestas, aniquilando as vidas da juventude negra, principalmente, e afetando comunidades inteiras a cada morte.

A dimensão do cuidado é central em uma proposta que tem a sustentabilidade da vida no centro. A vulnerabilidade é constitutiva da humanidade: as pessoas são interdependentes e precisam de cuidado ao longo do ciclo vital. A vida é sustentada por práticas de cuidado, quase todas realizadas pelas mulheres. Ter comida, casa e roupas limpas, atenção, entre outras coisas, requer muito trabalho doméstico. Somos seres relacionais e, portanto, a socialização, o afeto, a intimidade e a subjetividade fazem parte do nosso cotidiano.

Tem-se debatido muito sobre a necessidade de reconhecer o cuidado e as atividades domésticas como trabalho, assim como reconhecer que são parte da economia e garantem a existência cotidiana das pessoas. Esse reconhecimento é base para desvelar como a invisibilização serve para ocultar o nexos econômico entre as esferas interligadas da produção e da reprodução. Dessa forma, os custos com a força de trabalho podem ser diminuídos, ao mesmo tempo em que essas atividades são naturalizadas como uma atribuição feminina, um destino biológico. O fato é que o capitalismo empurrou para as mulheres a responsabilidade de lidar com a vulnerabilidade dos seres humanos e suas necessidades de cuidado, ao mesmo tempo em que o fez reestruturando o âmbito privado. Essa responsabilidade foi desvalorizada e colocada sob controle patriarcal.

São inúmeros os desafios frente a essa complexidade – dentre eles, o de não cair na “ética reacionária do cuidado”. Ou seja, na mistificação das mulheres como seres altruístas em permanente disponibilidade, com um discurso muitas vezes carregado de essencialismo, ignorando as construções sociais e sendo incompatível com a realidade. Esse é um nexos fundamental entre conservadorismo e neoliberalismo, articulados na agenda da extrema direita.

A invisibilização e a naturalização do trabalho doméstico e de cuidados como responsabilidade feminina está ancorada no controle e na alienação do corpo das mulheres. É desse corpo que se extrai a energia para o trabalho interminável que exige disponibilidade permanente. Isso está organizado a partir de uma divisão

sexual e racista do trabalho, que se articula no disciplinamento dos corpos das mulheres. Assim como na maternidade, há um elemento constitutivo de disciplina e disponibilidade permanente para o trabalho doméstico e de cuidado. A apropriação mercantilizada do corpo das mulheres se dá na forma perversa que hierarquiza as mulheres por padrões de feminilidade e beleza, destruindo a autonomia e o amor próprio das mulheres, inclusive aprofundando dinâmicas das relações sociais de classe e raça. Esse mecanismo impõe um modelo de consumo. Mais do que isso: é um mecanismo também de medicalização das dores que ele provoca, fragmentando nossa existência ao passo que reforça dicotomias entre corpo e consciência. Todas essas ideias se encontram com uma formulação do feminismo dos anos 1960, que diz que o pessoal é político, e que nossos corpos nos pertencem. A partir disso, um percurso se instala e resulta em elementos fundamentais para pensar nossas propostas de transformação.

Defendemos que as relações de cuidado devem ter uma dimensão de reciprocidade. O tema dos cuidados é uma disputa, e nós temos como tarefa permanente a reflexão sobre como colocá-lo na agenda pública e como reorganizar o trabalho de reprodução da vida. Isso passa por dividir melhor o trabalho doméstico entre as pessoas com quem convivemos em casa, mas passa também por uma outra organização da sociedade.

No Brasil, um elemento nefasto sobre a atual organização social do cuidado é o fato de quase 6 milhões de mulheres – em sua maioria negras – serem trabalhadoras domésticas. É um trabalho precarizado, que ainda tem pouco reconhecimento e garantia real de direitos. Temos o desafio de seguir lutando pela garantia dos direitos das trabalhadoras domésticas, para que elas tenham dignidade no trabalho. A realidade das trabalhadoras domésticas e das cuidadoras domiciliares no Brasil deve ser ecoada, como forma de conscientizar sobre a agudeza do racismo fincado na nossa sociedade, de visibilizar a centralidade do trabalho doméstico e de cuidados na sustentabilidade da vida. Há um *continuum* entre o trabalho doméstico e de cuidado não remunerado e mal remunerado. As políticas para transformar a organização social do cuidado devem visar essas duas modalidades de trabalho, simultaneamente.

Em relação à organização desse trabalho, são necessárias respostas para o conjunto da população e não para o pequeno setor que pode pagar por isso. A proposição de saídas mais coletivas é o caminho para alterar uma visão, muito

presente no Brasil, de que quem faz o trabalho doméstico da própria casa o faz porque “não dá conta” de contratar alguém para fazê-lo. É preciso observar e criticar o que isso significa em termos de discriminação, racismo e desigualdade de gênero. O reconhecimento e reorganização do trabalho doméstico e de cuidado precisa ser parte da nossa disputa pela reorganização econômica e social.

A reorganização do trabalho de cuidados está vinculada à responsabilização do conjunto da sociedade, incluindo os homens, a comunidade e o Estado. Mas é fundamental que, além da recusa de formas racistas e exploratórias, essa perspectiva recuse também a ideia de que a sociedade é composta, em sua totalidade, por famílias heterossexuais. A família nuclear “tradicional” e heterossexual não é a realidade de grande parte da população e nem condiz com o que pensamos que deve ser. Além de reconhecer o grande número de famílias com outras conformações, como famílias de mães solas e homoafetivas, é fundamental problematizar a imposição de que a organização do cotidiano deva se dar de forma isolada, apenas na família. É necessário garantir as condições para que outros arranjos existam. A socialização das crianças pode ocorrer em espaços mais coletivizados, e as famílias nem sempre precisam estar sob o mesmo teto.

Além de interdependentes, somos ecodependentes. O capitalismo, com sua perspectiva antropocêntrica, trata a natureza como uma esfera separada da cultura e, portanto, desvalorizada. Dessa forma, justifica a exploração da natureza a partir de sua lógica de acumulação: extrai, destrói, contamina. A ruptura com essa lógica permite resgatar que só em harmonia com a natureza a vida será sustentável. Dependemos da natureza para existir e somos parte da natureza, coevoluímos juntos.

Todos esses desafios, vinculados ao bem-estar e à necessidade permanente de regeneração da vida humana e da natureza, colocam questões sobre a organização do tempo e do trabalho. Hoje, o atual modelo impõe uma pressão sobre os nossos tempos, desrespeitando os tempos necessários. A dimensão do tempo é uma questão transversal a tudo que nós estamos construindo e propondo. Não é possível pensar a sustentabilidade da vida humana sem pensar em uma vida em harmonia com a natureza, ou seja, que respeite seus processos.

A defesa da sustentabilidade da vida é baseada, então, em outra forma de pensar e fazer economia, na qual todos os saberes e tipos de trabalho são valorizados, em que a contribuição das mulheres é reconhecida e os ciclos e



tempos da natureza são respeitados. A recuperação, a defesa e o cuidado da água, das sementes, da terra e das práticas ancestrais de cuidado da vida fazem parte da agenda do movimento de mulheres.

A proposta de soberania alimentar que reivindica uma reforma agrária popular e tem a generalização da agroecologia como estratégia é muito potente. Ao mesmo tempo, denuncia o atual modelo e se constitui como exercício de outro paradigma. Conecta várias dimensões sobre a autodeterminação dos povos sobre seus sistemas alimentares, a relação entre campo e cidade, a recuperação de saberes tradicionais, a desalienação em relação à alimentação que conecta o corpo, a saúde, as memórias, a cultura, o território (FARIA; MORENO; NOBRE, 2020).

Tendo como base a interdependência e a ecodependência, podemos enumerar que parâmetros são necessários para pensar um novo modelo de sustentabilidade da vida. Essa base nos dá os elementos para pensar uma sociedade que tem o bem-estar de todas as pessoas e seres vivos no centro. Portanto, a nossa disputa é pela reorganização do modelo de produção, reprodução e consumo.

Pensar a sustentabilidade da produção implica colocar como central a garantia de suficiência, portanto em lógica oposta ao consumismo. As perguntas norteadoras devem ser: o que necessitamos produzir? Para quem? Para quê? Como? Evidentemente, há que se romper com o modelo atual da obsolescência programada, da mercantilização e financeirização dos processos da vida. Além disso, é necessário reorganizar a forma de produzir garantindo a expansão da produção cooperativa, a estatização de setores estratégicos e o desmantelamento das corporações transnacionais. Assim como é necessário pensar em uma forma de organização do trabalho que rompa com a dicotomia produção/reprodução e responda ao conjunto das necessidades humanas e da natureza.

## O que significa colocar a sustentabilidade da vida no centro<sup>5</sup>

A busca por respostas coletivas a esta questão tem norteadas as reflexões e sínteses das militantes da Marcha Mundial das Mulheres nas Américas. Nelas encontramos princípios, práticas e demandas políticas que andam de mãos dadas na auto-organização feminista e popular.

---

<sup>5</sup> Essa seção reúne extratos de Faria e Moreno (2023).

A integração entre a resistência econômica e política, individual e coletiva das mulheres em movimento é uma constante no continente. Não foi por acaso que, durante a pandemia, diante de medidas governamentais insuficientes – e às vezes totalmente irresponsáveis como no caso brasileiro – as mulheres partiram de suas redes de solidariedade para cuidar de vidas ameaçadas. As redes de consumo direto que ligam as periferias ao campo, as hortas urbanas, as cozinhas comunitárias e os refeitórios sociais, espaços de distribuição de informação, escuta e cuidado tornaram-se mais frequentes e mais fortes: cuidam da vida e fortalecem a auto-organização popular em diferentes territórios.

A Marcha Mundial das Mulheres afirma que as nossas experiências econômicas feministas são propostas para a construção da sociedade, e não apenas formas de sobreviver a tempos de crise, bloqueios e emergências. Provamos a partir dos nossos territórios e da nossa diversidade que sim, existem outras formas possíveis, viáveis e desejáveis de organizar a vida – produção, reprodução – baseadas em lógicas emancipatórias, que reconstroem os comuns e as comunidades, compartilhando o horizonte de superação de dicotomias e hierarquias entre produção e reprodução. E, ainda, indicam que o reconhecimento e a reorganização do trabalho que sustenta a vida e a reprodução social em geral não podem ocorrer desvinculados do que se considera “produção”. Ao colocar no centro a sustentabilidade da vida e dos seus processos, propomos mudanças em todo o sistema de produção, distribuição e consumo. Significa repensar o que produzir, como produzir e para quem, bem como o que consumimos e como isso chega às nossas comunidades e casas.

A diversidade é uma constante nas boas práticas comunitárias, coletivas e de vida em comum. São práticas localizadas em territórios muitas vezes disputados com a ocupação do mercado capitalista, o tráfico de drogas, a contaminação e a especulação. São práticas de libertação de territórios, de recuperação de saberes, de cultivo e de relações, que por sua vez transformam os territórios vitais em pilares de organização política. Implicam também uma reorganização da economia tendo como referência os tempos da vida, o que exige abrir caminho aos tempos de regeneração da natureza, aos tempos de cura do corpo e aos tempos de luto, aos momentos de cuidado e alimentação.

A sustentabilidade da vida no centro significa, assim, um caminho de construção permanente de autodeterminação dos nossos corpos e territórios. É a

nossa história, memória, saberes e práticas dos povos negros, indígenas e originários como referência ancestral. São povos soberanos e a integração dos povos baseada na solidariedade, na complementaridade e na reciprocidade. É reforçar o sentido público das políticas e democratizar o Estado com base no poder popular, com a desmercantilização da vida e da sociedade, e na construção de espaços livres do mercado capitalista, com o dismantelamento do poder das corporações transnacionais, e com a projeção de sistemas de justiça que reconheçam a cidadania das pessoas migrantes, da dissidência sexual e das pessoas não binárias e que contribuam para a superação do racismo. Para que a sustentabilidade da vida se torne o centro, é necessário mudar a lógica e a dinâmica da (re)produção e do consumo, reduzindo distâncias e escalas, ruralizando o urbano; visibilizar, reconhecer e reorganizar o trabalho doméstico e de cuidado, com corresponsabilidade entre todas as pessoas, especialmente os homens, as comunidades e o Estado; com serviços públicos que garantam a reprodução social e políticas orientadas pelos bens comuns e no reconhecimento de valores comunitários como a autogestão. Por último, é enfrentar a financeirização da vida e as dívidas, fortalecendo a economia real, a economia a serviço da humanidade e a sua vida em harmonia com o planeta e o resto dos seus habitantes; valorizar os momentos de cuidado com a vida em todas as suas expressões, os tempos de construção comunitária e de participação política. Esses elementos constituem a resposta coletiva da Marcha Mundial das Mulheres à questão do que significa colocar a vida no centro (MMM, 2020, p.18-19).

Mais do que uma receita, são princípios e exigências que nos colocam em movimento. Ajudam-nos a projetar futuros, enraizados na memória e no tempo presente, abrindo caminhos e condições de possibilidade de mudança.

## Experiências de auto-organização popular como caminho<sup>6</sup>

É central reconhecer e potencializar as experiências populares, organizadas desde a luta cotidiana para sustentar a vida. São experiências voltadas para o coletivo, em uma perspectiva de cuidado e defesa dos bens comuns. Têm um

---

<sup>6</sup> Essa seção reúne extratos de Faria (2021).

papel central na construção de vínculos, de ocupação dos territórios e de redefinição das fronteiras entre espaços privados e públicos, uma vez que a satisfação das necessidades e o bem-estar passam a ser preocupações do coletivo. Há um grande protagonismo das mulheres negras, indígenas, periféricas e camponesas nessas lutas e nesses processos de construção de respostas coletivas a contextos de crise, incluindo de emergências relacionadas a crimes-desastres ambientais.

É preciso iluminar os processos de resistência com ações que tensionam a lógica do mercado. Esses estão, em geral, vinculados à reivindicação frente ao Estado por políticas públicas, mas também há a recuperação de outras formas de sociabilidade, de cultura. Isso confronta o atual modelo, que empurra as pessoas à competitividade, ao individualismo, a se fecharem diante das telas da TV e do celular, de formas de lazer isoladas e definidas pela indústria do entretenimento. A construção desses processos e espaços ocupa e envolve a comunidade, promove experiências de trabalho coletivo, autogestionados, solidários e com base na reciprocidade. São experiências que alteram o tempo presente e que, ao mesmo tempo, apontam para a possibilidade de uma reorganização social sem exploração e sem hierarquias.

Assim, faz parte das lutas feministas pela sustentabilidade da vida enfrentar e romper com a mercantilização e financeirização da vida, fortalecer o público, a economia real e o comum. Com essa perspectiva, olhamos para o papel do Estado e das políticas públicas. Os governos e Estados que precisamos são aqueles que colocam a vida de seu povo no centro, que constroem suas políticas públicas com soberania e participação popular, que trabalham para a consolidação de um poder popular autogestionário, livre do racismo, do patriarcado e do mercado capitalista.

## Referências

- FARIA, Nalu. “O feminismo latino-americano e caribenho: perspectivas diante do neoliberalismo”. *Caderno Sempreviva*. São Paulo: SOF, 2005.
- FARIA, Nalu. “Feminismo em marcha para mudar o mundo”. *Revista Democracia Socialista*, n. 1, dez. 2013.
- FARIA, Nalu. “As lutas feministas pela sustentabilidade da vida”. In: MORENO, Renata; ZELIC, Helena (Orgs). *Neoliberalismo, trabalho e democracia: trilhas feministas*. Cadernos Sempreviva. São Paulo: SOF, 2021.

- FARIA, Nalu; MORENO, Tica. “Apresentação”. In: *Desafios feministas para enfrentar o conflito do capital contra a vida – nós mulheres seguimos em luta!* São Paulo: SOF, 2017.
- FARIA, Nalu; MORENO, Tica. “Desde la vida, contra el capital: reflexiones desde una economía feminista en movimiento”. In: CARRASCO, Cristina; RODRIGUEZ, Corina (Orgs.) *Voces desde la economía feminista: resistências, arraigos, cuidados*. Barcelona: Entrepueblos, 2023.
- FARIA, Nalu; MORENO, Renata; NOBRE, Miriam (orgs.). *Cultivar a vida em movimento: experiências de economia feminista na América Latina*. São Paulo: SOF, 2020.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo. *Alternativas al poder corporativo*. Barcelona: Icaria, 2016.
- HILL COLLINS, Patrícia. *Pensamento feminista negro*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- MIRANDA, Miriam. *Existe un genocidio contra los pueblos que defendemos la naturaleza*. Entrevista. Capire, 2022.
- MMM Marcha Mundial das Mulheres. *Documento regional Américas 5ª ação internacional*. Out. 2020.
- MORENO, Tica. Armadilhas do poder corporativo: maquiagem lilás e mercantilização das lutas. In: MORENO, Renata (org.). *Crítica feminista ao poder corporativo: textos para a ação*. São Paulo: SOF, 2020.
- SEGATO, Rita. *Guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.
- SOUZA-LOBO, Elisabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

# Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil contra a fome e o neoliberalismo

*Walter Belik*

I

A fome sempre esteve presente nas discussões sobre as políticas públicas no Brasil. Analisando em retrospectiva, já no século XIX, em uma sociedade rural com sua monocultura voltada para exportação de bens primários, a existência da fome era tratada como um assunto público de grande importância. Todavia essa preocupação não estava ligada às mazelas a que estavam sujeitos os trabalhadores escravizados e às más condições de produção nas fazendas e sim às possíveis consequências da falta de braços para a produção de alimentos para o abastecimento alimentar daqueles que eram legalmente considerados cidadãos.

Documentos sobre o tema podem ser resgatados dos debates que se seguiram à Independência e mostram a preocupação com a manutenção da alimentação nos povoados e pequenas cidades. Dados censitários do ano de 1823 constata-  
vam que 3,9 milhões de indivíduos viviam no Brasil, sendo que 1,1 milhão eram escravizados. Em 2024 celebra-se o bicentenário da promulgação da primeira Constituição do Brasil independente e a nova Carta Magna, outorgada pelo Imperador D. Pedro I segundo os princípios liberais vigentes no mundo ocidental, tratou de assegurar que esses trabalhadores escravizados deveriam continuar na mesma condição, sem cidadania e sem direitos. Os escravizados eram considerados de propriedade da aristocracia e sua libertação ou mesmo emancipação,

prevista na Lei do Ventre Livre de 1831 e nas leis posteriores, era vista como inconveniente e inadequada. Para os legisladores da época, seria mais que necessário manter essa mão de obra no campo pois a produção dos alimentos que chegavam às pequenas cidades e vilas dependia totalmente dela.

O escravizado fazia parte de uma engrenagem fundamental de um sistema que gerava excedentes para a demanda doméstica e a falta dessa mão de obra poderia levar a problemas no abastecimento alimentar. A legislação da época, inclusive a conhecida Lei de Terras de 1850, amarrava o escravizado às propriedades e impedia o acesso dos libertos às novas áreas de produção. A preocupação com o fornecimento era tal que quando se comprovava que os libertos, então denominados de “ingratos”, poderiam deixar de socorrer as propriedades em caso de fome ou necessidade, documentos tais como a Carta de Alforria poderiam perder a sua validade (CHALHOUB, 1988).

As fomes crônicas, definidas como aquelas que atingem um grande número de pessoas por um tempo mais longo, também estavam presentes na realidade brasileira do século XIX, mas estas eram vistas como fenômenos naturais. As grandes secas, como a de 1877-79 no Nordeste – que deixou um rastro de meio milhão de mortes diretas ou indiretas devido às precárias condições de saúde da população –, eram consideradas apenas resultantes de ciclos da natureza. Para os governantes, não haveria muito o que fazer nessa situação exceto minimizar os efeitos sociais dessas tragédias. Um bom exemplo da política de combate à fome desse período é a construção de campos de refugiados para evitar que a massa de famintos acorresse à periferia das cidades, causando tumultos e saques. Essa solução foi empregada pelo estado do Ceará com a construção de instalações para a retenção de flagelados das secas em Fortaleza e outras cinco cidades ao longo das décadas seguintes.

Mais adiante, no século XX, com a crescente urbanização e as dificuldades de escoamento da produção de alimentos, o espectro da fome alcança os maiores centros urbanos. A elevação continuada do preço dos alimentos e o baixo poder aquisitivo da classe trabalhadora urbana é o estopim para as grandes greves do início do século. Havia uma preocupação clara com a agitação trazida pelos imigrantes espanhóis e italianos e pelo triunfo da Revolução Bolchevique na Rússia. Nesse particular, como resultado da inércia dos governos, registros históricos descrevem vários saques a estabelecimentos de

varejo na cidade de São Paulo, principal centro fabril do país. Em resposta a essa agitação social, o governo federal cria o primeiro órgão público voltado para as questões de abastecimento. Tratava-se do Commissariado de Alimentação Pública, criado em 1918 com poderes para intervir diretamente no mercado regulando estoques e preços por meio de tabelas quinzenais com valores máximos permitidos para a comercialização.

Finalmente, no período entre guerras e, principalmente, no pós-Segunda Guerra, são introduzidos os primeiros programas públicos garantindo o acesso de segmentos da classe trabalhadora a um alimento mais barato. A crise mundial, a demanda crescente por alimentos de parte das nações beligerantes e a desvalorização da moeda brasileira haviam provocado enormes problemas de suprimentos. Com isto, já no ano seguinte à quebra da Bolsa de Nova York em 1929, o governo Washington Luís se sente obrigado a tomar medidas de congelamento de preços, determinando até mesmo a prisão para os comerciantes que não respeitassem as tabelas (LINHARES; TEIXEIRA DA SILVA, 1979, p. 96).

O tratamento policial da questão do abastecimento prossegue nos anos 1930 em função das diversas crises que eram inevitáveis diante do rápido crescimento da população urbana e das maiores dificuldades para o acesso a suprimentos externos. Para contornar as crises do pão, leite e carnes, a ditadura getulista monta uma verdadeira máquina administrativa com poderes supraministeriais visando controlar e punir os responsáveis pelos problemas de abastecimento. Com isto, a gestão das questões ligadas ao abastecimento passou a abranger um novo leque de ações, mais amplo: desde o incentivo à produção até o controle de preços passando até pela implementação de restaurantes populares.

Nos anos 1940, tendo como base a perspectiva do Direto e da assistência integral à população, abordagem já consolidada nos países desenvolvidos, difunde-se no Brasil o atendimento a grupos específicos coordenados por organismos governamentais como o Sistema de Alimentação da Previdência Social e Social para Restaurantes e Mercarias Populares (SAPS) e, nos anos 1950, a Campanha da Alimentação Escolar, ambos desenhados por Josué de Castro. Esses programas se inseriam na concepção corporativista do Estado Novo na qual cada classe social deveria contribuir de maneira igualitária para o progresso econômico do país. Nas décadas seguintes, esses programas sociais se



expandem e a fome nas cidades e na área rural passa a ser combatida adicionalmente com doações de cestas básicas ou geração de renda por meio de frentes de trabalho remuneradas em obras públicas emergenciais.

Embora envolvidos na lógica do equilíbrio social, os programas de combate à fome da época, e nos anos seguintes, atuavam de forma direta com intervenções em áreas onde havia deficiência de oferta ou de infraestrutura. Esse mesmo enfoque esteve presente no governo desenvolvimentista de JK, na perspectiva sindical de Jango e mesmo entre os militares golpistas. Na realidade, após 1964, a intervenção do Estado deixa de ser circunstancial e entramos em uma fase de “dirigismo econômico” (SUZIGAN, 1976) ou “fúria regulatória” (BELIK, 1998) não só com controle de preços em toda a cadeia produtiva, mas também com autoridade sobre a oferta através da intervenção direta no atacado e varejo de alimentos. Dentro dessa concepção, foram inseridos nos Planos de Governo militares a construção de Centrais de Abastecimento (CE-ASA) públicas em todas as capitais, organismos para tabelamento de preços e até mesmo uma rede de varejo exclusiva para venda de alimentos à população.

## II

Com a liberalização da economia introduzida pelos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC), todos os instrumentos de intervenção direta nas questões de alimentação acabaram sofrendo algum tipo de desmonte. A partir dos anos 1990 prevalece a ideia de que uma economia aberta com relações comerciais diretas poderia ser mais eficiente sem sobrecarregar o orçamento do setor público. Essa abordagem se estende às questões de alimentação com a consequente redução do papel dos estoques reguladores de alimentos para a estabilização de preços, privatização de equipamentos de varejo e atacado e eliminação de benefícios fiscais para alimentos básicos, nacionais ou importados. Durante essa década, em consequência e como compensação à redução de subsídios aos preços de alimentos básicos, taxas de câmbio realistas para a importação de trigo, leite e outros produtos tradicionais, os governos agem no sentido de promover transferências de renda focalizadas para grupos vulneráveis específicos afetados pelas medidas liberalizantes. Segundo Fagnani (2006), esse é um período marcado por con-

trarreformas liberais visando a desconstrução do Estado de bem-estar social, herança das décadas anteriores.

É nesse contexto que são criados cupons, “tickets do leite”, e distribuídas cestas básicas de forma fragmentada e pulverizada atendendo a públicos regionais ou interesses eleitorais. No governo FHC, por exemplo, cinco programas de transferência de renda atuavam em conjunto, realizando transferências de renda à população cadastrada: o Bolsa Alimentação do Ministério da Saúde, o Bolsa Escola do Ministério da Educação e Cultura, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil do Ministério do Trabalho, o Bolsa Renda do Ministério de Integração Nacional e o Vale Gás do Ministério das Minas e Energia.

O Brasil acompanhou as tendências internacionais no mundo ocidental em relação às políticas sociais. A transformação de programas universais em programas focalizados de transferência de rendas teve como inspiração o Oportunidades/Progres – criado no México em 1996 com recursos do Banco Mundial que havia sido considerado bem-sucedido, embora com alcance limitado. Logo em seguida, programas similares foram disseminados em países da América Latina, como a República Dominicana, Colômbia, Peru, Panamá, Honduras, Nicarágua, Jamaica, Chile e Argentina e em outros países; no Camboja, Malawi, Marrocos, Paquistão e África do Sul – concretizando o movimento denominado de “Onda das Transferências de Renda Condicionadas” (FIZBEJN et al., 2009).

Segundo avaliações técnicas, a proposta de transferência de renda condicionada veio a preencher uma importante lacuna nos países em desenvolvimento, pois os programas tradicionais de combate à pobreza não vinham dando certo em função de três fatores comuns, a saber: a) corrupção da máquina pública na transferência de recursos; b) focalização mal dirigida com evidente desperdício de benefícios e; c) excesso de controle sobre o público favorecido. O Oportunidades/Progres mexicano, por exemplo, utilizava recursos que substituíam os subsídios universais e que eram de acesso indiscriminado. Exemplificando: no México, os antigos tortibonus (subsídio universal sobre o preço da tortilla) e os tortivales (cupom distribuído pelo governo) eram de acesso praticamente irrestrito e foram sumariamente substituídos por programas focalizados. O mesmo se pode mencionar do lançamento do Vale Gás do

governo FHC no Brasil, que era derivado da retirada do subsídio universal ao preço do botijão de gás nos anos 1990.

Nesse período, prevalece a proposta de que o cidadão, em termos individuais, administra o seu orçamento de forma mais eficiente que o Estado na alocação de recursos comuns. Essa filosofia acabou se transferindo para toda a administração pública, dando origem a uma tendência de descentralização das decisões sobre o gasto público. A descentralização não era somente atracente ao pensamento neoliberal, mas também entre aqueles que defendiam que cada grupo social deveria ter acesso direto à sua parcela no orçamento de governo. Nos anos 1990, a tese deu origem aos programas da Comunidade Solidária – Comunidade Ativa, principal bandeira do governo FHC na área de desenvolvimento regional. Nessa época, operou-se também uma mudança radical no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, a partir de 1994, passou a ter o seu sistema de compras descentralizado ao nível dos municípios e estados da federação. Mais adiante, o modelo local com participação e controle da população seduziu totalmente administração pública dos anos 1990, dando origem ao que foi denominado de “conselhismo”. Estudo realizado em 1999 mostrou que existiam 26,7 mil conselhos participativos no Brasil, uma média de 4,9 conselhos por município (IBGE, 2001) sendo que muitas dessas funções poderiam ser exercidas simplesmente pela Câmara dos Vereadores (ABRAMOVAY, 2001).

### III

A abordagem neoliberal para o combate aos problemas sociais é a reafirmação das diretrizes de “Estado mínimo” e uma aposta na acomodação a uma nova situação de equilíbrio. As soluções são sempre apresentadas de forma a individualizar cada uma das situações, embora reforçando o papel de agentes considerados externos com o “mercado” ou os surrados “condicionantes históricos”. Nesse sentido, os caminhos passam necessariamente por dentro dos mecanismos de mercado em determinadas trajetórias que se reputam como determinadas. Todavia, na quadra atual do capitalismo, vale fazer uma observação inicial importante para mostrar que as relações de produção, os preços e, mais ainda, os preços dos produtos que chegam ao mercado não se esta-

belecem no confronto entre oferta e demanda, mas são definidos a partir de contratos e relações pré-estabelecidas.

Na abordagem neoliberal para as políticas sociais, em uma perspectiva de longo prazo, a educação se apresenta quase sempre como elemento-chave para que se possa quebrar o circuito vicioso geracional da pobreza e da má alimentação. Exemplos dignificantes de indivíduos que malgrado a sua condição social conseguiram romper esse destino são elevados à condição de caso geral, apontando para a necessidade de investimentos concentrados em educação, mormente em cursos profissionalizantes. A partir desses elementos o indivíduo poderia competir em melhores condições no mercado de trabalho ou empreender, demonstrando que o esforço individual pode ser recompensado com uma renda mais elevada, em uma sociedade aberta às oportunidades para todos.

Na realidade, tendo os direitos sociais sido conquistados já no início do século XX no âmbito dos países desenvolvidos, as políticas gradualistas de mudança estrutural enfrentavam uma contradição: como promover essa celebrada educação e também resolver os graves problemas de saúde sem a presença do Estado? Nesse sentido se apresenta uma nova regulação privada, com a perspectiva de incorporação de novos campos para a valorização do capital que passaram a organizar as atividades públicas dentro da ótica neoliberal, movimento esse que toma forma durante os anos 1970.

Os programas de transferência de renda são a síntese dessa nova perspectiva para a política social. O paradigma das políticas neoliberais para a gestão social foi um sistema focalizado de transferências de renda com condicionais e com autonomia para que o beneficiário pudesse dispor de poder de compra para adquirir serviços para o seu bem-estar. A educação, saúde e lazer seriam adquiridos no mercado pelo melhor preço em troca de bem-estar. A mercantilização dos bens sociais, meio ambiente e cultura, como Polanyi havia antecipado, transformam ativos imateriais, assim como o trabalho, em uma simples mercadoria. As escolhas são individuais e a racionalidade desses novos consumidores – com todo acesso às informações, permitiria então a tomada de decisões eficientes antevendo benefícios de médio e longo prazo.

Nesse sentido, programas focalizados de combate à fome seriam implantados, fazendo recortes específicos para públicos particulares, melhorando a sua eficiência. Esse desenho era muito diferente da proposta de uma renda básica

universal (conforme proposta pelo Rede Europeia da Renda Básica – BIEN, sigla em inglês), e não garantia o atendimento aos direitos sociais estabelecidos de forma constitucional em vários países. Por exemplo, para garantir a manutenção de matrículas das crianças vulneráveis nas escolas, a alimentação escolar gratuita seria concedida para os estudantes que comprovassem a sua situação de pobreza, colocando-os lado a lado com os demais, sem que o estigma da pobreza seja levado em conta no desempenho dessas crianças e jovens. A mesma filosofia se encontra nos programas de transferências de renda ou ajuda alimentar lançados nessa época: os beneficiários seriam admitidos no programa a partir da sua autodeclaração, tornando pública a sua diferença em relação a outros cidadãos.

Nesse contexto, os programas de transferência de rendas – pedra de toque da política social neoliberal, puderam ser aperfeiçoados a partir da introdução de condicionalidades com definições que vão desde a parametrização do uso dos recursos transferidos até a obrigatoriedade de prestação de contas por meio de frequência escolar, realização de exames de saúde e comprovação da busca por novos empregos. A inscrição nesses programas continua sendo através da autodeclaração de pobreza, mas, em muitos países – como é o caso do Brasil do Bolsa Família –, a inclusão do indivíduo se dá a partir de uma busca dos mais vulneráveis entre a população.

O que caracteriza a visão neoliberal para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a livre escolha. Tomando-se os quatro pilares da segurança alimentar pela definição clássica da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, a SAN compreende: disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização, apenas o primeiro deles estaria passível de intervenção pública, e mesmo assim de forma restrita.

Para o acesso, o cidadão, transformado agora em consumidor, deve ter liberdade de escolha de como dispor dos seus recursos. Considerando a premissa equivocada de que o consumidor tem toda a informação necessária para a tomada de decisão, esse indivíduo deveria ter a liberdade para decidir como alocar o seu orçamento. No caso do alimento, o que deveria ser levado em conta é a relação custo-benefício em termos de preços e da qualidade da alimentação. No caso da estabilidade, a oferta de alimento seguiria uma dinâmica estabelecida por fatores exógenos, determinada por preços de mercado e condições ambientais. Finalmente, no caso da utilização, a qualidade da dieta

e as características de saudabilidade desses alimentos estariam em função da renda do indivíduo.

Restaria, portanto, delimitar a ação do Estado segundo as condições de oferta dos alimentos. Todavia, em uma economia aberta, sem barreiras comerciais externas, quantidades e preços praticados no espaço nacional seriam definidos pelas decisões e movimento dos agentes econômicos. Caberia ao Estado incentivar a produção por meio de financiamentos, mas o poder público não deve interferir nos preços com estoques reguladores ou outras políticas de estabilização.

#### IV

Considera-se que o Brasil saiu do Mapa da Fome das Nações Unidas em 2014, segundo os indicadores de desnutrição divulgados pela Food and Agricultural Organization (FAO), do sistema ONU. Os dados do IBGE também confirmaram essa tendência ao analisar a Insegurança Alimentar e Nutricional segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Esse marco histórico foi resultado de um conjunto de políticas que melhoraram as condições econômicas e sociais da população de renda mais baixa e de políticas diretas de apoio à alimentação, garantindo não só uma maior disponibilidade de alimentos como também o seu melhor acesso físico e econômico. Esse conjunto de políticas foi a base da campanha do candidato Lula em 2002 e objeto do seu discurso de posse como presidente da República em 2003. Nesse sentido, o Projeto Fome Zero – elaborado em 2001-02 por uma equipe de especialistas do Instituto Cidadania em consulta direta com os movimentos sociais – acabou sendo adotado pelo governo federal.

O Fome Zero reunia mais de 50 propostas de ações públicas voltadas para mudanças na estrutura social, nas relações de produção-distribuição e consumo de alimentos e intervenções nas realidades locais. A proposta do Instituto Cidadania, concretizada para o caso do Brasil, foi mais tarde transformada na Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome – Programa da FAO para a Região em 2007, e no *Zero Hunger Challenge* lançado pelo secretário-geral das Nações Unidas para todo o mundo em 2012. Em resumo, o desenho do Fome Zero alcançou reconhecimento internacional e os resultados, em poucos anos, comprovaram a sua eficácia.

A proposta lançada posteriormente como estratégia de governo em 2003 tinha um caráter distinto das ações de combate à fome desencadeadas anteriormente, pois se amparava no reconhecimento do direito humano à alimentação. O Brasil já era signatário dos pactos internacionais que reconheciam os direitos sociais (como o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC) e a própria Constituição Federal de 1988 já considerava o direito à vida como um dos direitos fundamentais do cidadão brasileiro. No exercício desse direito promulgado na Constituição Cidadã estaria implícito o direito humano à alimentação. Porém, nessa configuração, os programas de alimentação e de combate à fome, reconhecidos como obrigação pelo Estado, poderiam levar apenas a ações compensatórias em situações individuais. Quadro esse que vai ser alterado com a entrada do combate à fome como prioridade de governo.

Como mencionamos, até a virada do milênio a política social no Brasil se inseria dentro de uma visão assistencialista, por um lado, e, de outra parte, uma prática de política voltada para os direitos restritos e focalizados segundo a inserção social ou a contribuição de grupos específicos. Mesmo os celebrados programas de alimentação criados por Josué de Castro encabeçando o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) nos anos 1940, durante o governo Vargas eram apenas exclusivos dos trabalhadores urbanos formalizados, dentro de uma perspectiva neocorporativista de equilíbrio entre as classes sociais. Com a Constituição Federal de 1988 (CF88), o Brasil incorpora direitos e estabelece um paradigma universal gratuito para saúde e educação, muito embora a sua concretização só tenha se viabilizado após a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990 e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. A alimentação vai se juntar a esses direitos universais com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006 e, mais tarde com a emenda à Constituição aprovada em 2010.

Segundo os estudiosos, com a CF88 o Brasil se afastou do modelo bismarckiano de política social, baseado em contribuições individuais e ingressou na era Beveridge do universalismo e articulação das políticas sociais (FAGNANI, 2005; CURRALERO, 2012). O primeiro faz referência às reformas impostas pelo chanceler Otto von Bismarck na Alemanha em 1880, estabelecendo contribuições previdenciárias compulsórias para os cidadãos a fim de financiar

programas que pudessem minimizar os efeitos sociais devastadores e incontroláveis da revolução industrial e agrícola do período. O segundo menciona o Relatório Beveridge de 1942 para o governo britânico que instituiu o sistema universal de saúde gratuito além do seguro-desemprego. A partir dos anos 1970 esse modelo esteve sob ataque em todos os países desenvolvidos, muitos serviços foram privatizados ou terceirizados sob nova regulação abrindo-se uma nova frente para a valorização do capital e deixando desamparada a parte mais vulnerável da população. Nesse contexto, a discussão se abre sobre a possibilidade de um desenho de Estado reformado, de extração neoliberal, conduzir o desenvolvimento econômico e social em um país de renda baixa e de grandes desigualdades como o Brasil.

## V

Os dados recolhidos pelo IBGE na POF 2017-18 e outros levantamentos independentes mostraram que a fome voltou a estar entre a população brasileira na segunda metade da década passada. Em 2004, uma aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) em um suplemento da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) do IBGE apontou que 9,5% da população brasileira viviam em situação de Insegurança Alimentar Grave (IAG), o que seria o equivalente ao que se denomina de fome. Posteriormente, esse indicador vai se reduzindo durante toda a década até que na aplicação da pesquisa da PNAD 2013, verifica-se que a IAG se reduz para 4,2% da população. Embora essa proporção representasse quase 8,5 milhões de brasileiros, qualquer cifra abaixo de 5% da população já é considerada nula devido à margem de erro estatística. Por esse motivo considera-se que o país haveria saído do Mapa da Fome – apesar de 32,9% da população ainda se considerar sob outras formas de insegurança alimentar (moderada ou leve).

A reversão dessa tendência de queda começa a se configurar já na aplicação da EBIA como um suplemento da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE em 2017-18. Nesse inquérito a IAG volta a subir atingindo 5,8% ou 12,1 milhões de pessoas. Com a crise econômica, crise sanitária pela disseminação da COVID-19 e pelo desmonte das políticas promovido pelo governo Bolsonaro, a IAG dispara para 9,0% em 2020 e 15,2% em 2022, pelos dados



da pesquisa *II Vigisan* da Rede PENSSAN<sup>1</sup> desse ano, com base na EBIA. Nessa última versão da pesquisa, as proporções de IAG representavam um total de 33,1 milhões de brasileiros. Segundo as cifras de 2022, os três níveis de insegurança alimentar atingiram 58,7% da população ou 125 milhões de pessoas.

Em uma visão retrospectiva, observa-se que, nesse período, além da crise e recessão econômica, o Brasil viveu o desmonte das políticas de SAN, que não estavam suficientemente consolidadas. Apesar de todo esforço, o Brasil efetivamente não contava com uma rede de proteção social robusta e o abandono das políticas, o não respeito aos direitos constitucionais e, finalmente, a pandemia desencadeada pela COVID-19, levaram o país a uma situação alimentar alarmante.

Ao tratar a alimentação como um direito garantido pela Constituição, os programas instalados durante o primeiro governo Lula buscaram dar conta de duas dimensões importantes ligadas à segurança alimentar, a saber: o acesso e a estabilidade para o consumo de alimentos da população. Pela definição clássica de SAN, o diagnóstico do período mostrava que o Brasil não estaria enfrentando nenhum problema permanente de falta ou indisponibilidade de alimentos. O país tinha uma produção robusta de alimentos, embora concentrada e pouco diversificada e, ao contrário do que se observava no campo da discussão política das décadas anteriores, a falta de uma reforma agrária não seria nenhum impeditivo para aumentar a oferta de alimentos. Já na dimensão da utilização, os problemas de contaminação por agrotóxicos, generalização do uso de OGMs, também não eram objeto direto de políticas e as ações respaldavam-se apenas no debate legislativo e nos organismos de regulação, como era o caso da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Restava, portanto, trabalhar diretamente na garantia de acesso à alimentação e na estabilidade desse fluxo de oferta ao longo do tempo. Nesse particular, os programas convergiam para a necessidade de estabelecer uma renda para que os mais vulneráveis pudessem se alimentar. Com isso, em paralelo

---

<sup>1</sup> Ver a esse respeito o II VIGISAN- Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, preparado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN) <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-inseguranca-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

a um aumento real do valor do salário mínimo, que era uma demanda geral da população, se colocava em linha um programa de transferência de renda com condicionalidades. Experiências dessa natureza haviam sido realizadas nos anos 1990 nas cidades de Campinas e São Paulo, governadas pelo PT. Havia também a bem-sucedida experiência do Bolsa Escola, exclusivo para famílias com estudantes, implantada no Distrito Federal e depois incorporada pelo governo FHC, mas de forma limitada, pois só atendia a 9 milhões de estudantes, segundo dados do final de 2002 (TAKAGI, 2006).

Efetivamente, um programa de transferência de renda dessa natureza não atendia os anseios de uma renda universal cidadã como se debatia no período (SUPLICY, 2002), mas o Cartão Alimentação do início do governo Lula I, mais tarde denominado Bolsa Família, era um importante avanço<sup>2</sup>. Esse programa consolidou uma série de programas de transferência dispersos entre os ministérios e também incorporou, via parcerias, diversos programas estaduais e municipais que existiam no início da década de 2000. O aspecto polêmico, mas justificado pelas dificuldades orçamentárias e da estrutura tributária do país, era de que o programa não era universal e sim focalizado a partir da identificação do beneficiário por um Cadastro Único de Programas Sociais. O programa também não seria autoelegível, como nos Estados Unidos e outros países. Da mesma maneira, o programa não era de livre entrada, porquanto impunha condicionalidades na área de educação para as crianças e jovens, acompanhamento pré-natal para gestantes e atualizações junto à assistência social.

Para garantir o direito humano à alimentação, o Fome Zero ampliava o espectro de beneficiários ao estabelecer ainda outro conjunto de programas facilitando o acesso direto ao alimento. Nesse conjunto, vale mencionar a alimentação escolar para o alunado, restaurantes populares, cisternas para acesso à água, bancos de alimentos, cestas emergenciais, entre outros. Havia também um conjunto de ações locais ou regionais acessados pelas prefeituras conectando a produção da agricultura familiar ao consumo da população como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com doação de alimentos e

---

<sup>2</sup> Em 08/01/2004 foi promulgada pelo Congresso a Lei 10.835 que criou a Renda Básica de Cidadania sancionada pelo presidente Lula. Na época, se afirmava que o Brasil seria o primeiro país do mundo a aprovar no Congresso uma lei dessa natureza.

simultaneamente, a formação de estoques reguladores para a estabilização dos preços de alimentos, feiras regionais e cozinhas comunitárias.

## VI

Ao longo dos últimos anos, novas questões foram incorporadas ao debate da segurança alimentar, fruto de crises e situações de emergência. A experiência do Brasil em combater à fome e a troca de informações com países que foram bem-sucedidos nessa área nos permite repensar e redesenhar políticas e programas à luz das novas necessidades. Vale chamar a atenção para algumas agendas que são urgentes e necessitam que sejam implementadas de forma transversal já no curto prazo. Esse é o caso da questão ambiental que perpassa toda a discussão sobre o sistema alimentar na sua forma de produzir, distribuir e consumir. Esse eixo estava presente, porém de forma subsidiária no passado e hoje está claro que o alimento saudável e sustentável é o meio determinante para a saúde e sobrevivência da espécie humana sobre o planeta. Ademais, desequilíbrios climáticos produzem oscilações na oferta e nos preços dos alimentos, provocando efeitos de curto prazo muitas vezes irreversíveis na Segurança Alimentar e Nutricional. Outra agenda importante é a promoção da alimentação saudável e o controle da obesidade, importante aspecto da SAN, que vem se constituindo em um problema para os sistemas nacionais de saúde.

Com a ampliação das lutas pela preservação do meio ambiente, observa-se uma combinação entre as questões ligadas à alimentação, saúde e à sustentabilidade que já estavam presentes na “Cúpula do Desenvolvimento Sustentável” (2015) nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas estabelecidas como compromisso dos países para 2030. Por esse motivo e por recomendação de especialistas, o conceito de SAN passou a incorporar também elementos voltados para uma Alimentação Saudável e Sustentável. Mais do que isso, as propostas de construção de um arcabouço para a elaboração de programas de SAN passaram a levar em conta também a soberania dos diversos grupos populacionais na determinação da sua alimentação.

Uma dieta saudável sustentável deve levar em conta vários outros elementos, além do sistema de produção e a nutrição, apontados na definição clássica de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional. São esses: sociedade

e ética, condições de trabalho, meio ambiente, saúde em geral e igualdade e comércio justo.

Assim como no caso da incorporação dos conceitos anteriores, Garnett (2014) comenta que a definição acima é abrangente, mas não está claro o que se pretende com esses novos conceitos. Assim, para efeito de simplificação, a Dieta Saudável passou a ter concretude e ser calculada pela FAO a partir de indicadores regionais realizando-se também anualmente uma comparação dos custos de uma Dieta Suficiente – para garantia dos mínimos calóricos –, uma Dieta Adequada – que atende às necessidades de variedade – e uma Dieta Saudável – ingesta variada e equilibrada em termos de macro e micronutrientes (FAO, 2021).

Na prática, observa-se uma relação direta entre acesso da população à alimentação e a comida saudável e essa pode ser verificada a partir dos seguintes elementos: problemas econômicos, clima extremo e conflitos sociais ou geopolíticos. Nos países onde se verificou a ocorrência desses três fatores ao mesmo tempo, tivemos 94% da população sem ter acesso à comida saudável (FAO et al., 2018).

Mais diretamente, a relação entre dieta saudável e nutrição começa a ser pesquisada em termos globais em 2018, quando a FAO demonstra que os alimentos com alta densidade energética são mais baratos, o que acaba influenciando o padrão do consumo dos mais pobres, que, por sua vez, em um segundo momento faz com que a obesidade se apresente como um problema de saúde pública<sup>3</sup>.

Para demonstrar essa preocupação, e como orientação para os países, em 2020, a publicação do *State of Food Insecurity and Nutrition in the World – SOFI* (FAO et al., 2020), relatório anual de todos os organismos das Nações Unidas ligados à alimentação, passa a incorporar os valores de custo dos três tipos de dietas mencionados (suficiente, adequada e saudável), em dólares ponderados pela Paridade do Poder de Compra, para todos os países listados.

Em adição a isso, e em um exercício de “Geopolítica da Nutrição”, o relatório *State of Food and Agriculture* (SOFA), de 2021, produzido pela FAO,

---

<sup>3</sup> No Brasil, as porcentagens de obesidade entre os adultos (maiores de 18 anos) praticamente dobraram no comparativo da POF 2002-2003 com os dados mais recentes da Pesquisa VIGITEL do Ministério da Saúde. Passamos de 12,2% em 2002-03 para 24,3% na frequência média de 27 cidades pesquisadas (Vigitel Brasil, 2023)

ressalta a importância da diversidade das culturas alimentares e os aspectos perversos da dependência de certos países com relação às monoculturas de exportação. Com a construção do Índice de Flexibilidade da Produção Primária demonstra-se que a resiliência ambiental, econômica e social estaria diretamente ligada à diversidade. Tais resultados permitem desmontar a tese adotada por governos neoliberais de que o comércio internacional sem barreiras e as vantagens comparativas na produção e a especialização seriam a pedra de toque para a estabilidade alimentar. Reforçando uma abordagem com tintas de soberania alimentar, a FAO afirma: “As famílias rurais que se envolvem em atividades diversas e múltiplas são geralmente mais capazes de lidar e se recuperar de tensões e choques.” (FAO, 2021, p. xxi).

No âmbito do sistema alimentar, a comunidade científica, chancelada pelo consórcio de pesquisadores em torno da publicação *The Lancet*, firma uma posição quanto ao atual desenvolvimento do sistema alimentar. Em artigo preparado por um conjunto de 40 autores de diversas universidades, publicado em 2019, lançou-se o termo Sindemia Global – efeitos combinados de obesidade, subalimentação e mudança climática para ilustrar a crise do sistema alimentar (SWINBURN et al., 2019). Nesse texto seminal, demonstrou-se como esses três fenômenos poderiam estar se retroalimentando e exigindo políticas ampliadas aplicadas no espaço global. Em outra linha de pesquisa, mirando-se as questões da geopolítica, constatava-se que a crise do sistema agroalimentar demandava uma mudança geral na regulação capitalista com a inauguração de um novo *Food Regime*. Seria uma sucessão ao atual regime das corporações e que poderia ser construído a partir de uma nova rodada de acumulação capitalista, incorporando demandas dos movimentos ambientalistas, comércio justo, saúde do consumidor e bem-estar animal (MCMICHAEL, 2009).

Para que se pudesse caminhar nessa direção, seria importante também associar à abordagem de soberania alimentar o conceito de “arbítrio”, ou seja, a capacidade de decidir de forma independente o que se deve produzir e consumir sem que as comunidades estivessem submetidas ao sistema de preços (HLPE, 2020). Essa ideia bastante distante da ótica do neoliberalismo faria todo o sentido para comunidades e povos tradicionais, por exemplo, que não estariam sujeitos a mudar seus hábitos de consumo de alimentos em função de escolhas racionais individuais.

## VII

Um novo programa voltado à SAN deve dar conta das novas questões apontadas anteriormente, inovando sobre as propostas adotadas nas décadas passadas e, ao mesmo tempo, buscando se distanciar da visão das soluções individualistas e neoliberais. Mais uma vez, o princípio orientador dessa política é de que a comida é um direito equivalente a outros direitos garantidos ao cidadão. A esse princípio, deve-se agregar a doutrina de que o alimento não pode ser tratado como uma mercadoria. Mais do que um clichê, os governos devem zelar para que um bem público como o abastecimento alimentar não possa ser mercantilizado. Tal preocupação é real dada a utilização do alimento como ativo, sujeito às variações de preços e à volatilidade dos mercados financeiros.

Em 2023, o Brasil retomou todos os programas na área de agricultura e alimentação que foram bem-sucedidos para retirar o país do Mapa da Fome das Nações Unidas. Foram redinamizados os programas que haviam sido desmontados e houve também uma recomposição orçamentária, colocando-se prioridade nas rubricas de alimentação e nutrição do governo federal. Além disso, foram separadas verbas para situações de emergência, como as do povo Yanomami, quilombolas, secas no Sul e inundações no Sudeste.

Dentre os principais programas, cumpre destacar o aumento na dotação do Bolsa Família – com a limpeza e incorporação de novos beneficiados no Cadastro Único; o aumento do valor do repasse da alimentação escolar; a revisão do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, com taxas de juros reduzidas; a revisão do endividamento rural e a promulgação de valores recordes para o financiamento; a retomada das compras públicas para a agricultura familiar com dotação expressiva do Programa de Aquisição de Alimentos; a formação de estoques reguladores de alimentos com as compras da agricultura familiar; o crédito fundiário e a retomada do programa de cisternas no semiárido, para ficarmos em alguns exemplos. Atenção especial também foi lançada sobre os programas de abastecimento e acesso aos alimentos com novas cozinhas solidárias, sacolões, bancos de alimentos e incentivo à feiras agroecológicas.

Intencionalmente, esse conjunto de programas relançados pelo governo federal deverá contribuir de forma decisiva para que, em 2024, o Brasil já

possa apresentar progressos concretos em direção à redução da vulnerabilidade em relação à segurança alimentar. Todavia, esses avanços não permitem especular sobre uma possível mudança virtuosa no ambiente institucional que possa consolidar uma rota em direção a indicadores positivos no campo da alimentação. É necessário inovar, agregando novos programas e também promovendo mudanças na gestão da política de SAN de modo a trabalhar de forma coordenada e integrada com as áreas de produção de alimentos, saúde, meio ambiente e assistência social.

A integração dos dados do Cadastro Único dos beneficiários do Bolsa Família com informações do SUS, saúde da família e educação permitiria um avanço na gestão e sinergia na utilização de recursos públicos. Da mesma maneira, uma maior integração das ações públicas nos três níveis de governo em torno do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) permitiria que determinados programas de responsabilidade do governo federal fossem complementados por outros de base estadual ou municipal. O compartilhamento de informações, o acompanhamento dos programas e as responsabilidades seriam de todos governantes – coerente com o texto constitucional.

No aspecto institucional, e de forma concomitante, teriam que ser colocados em atividade recursos junto ao poder legislativo e judiciário para que se facilite o exercício do direito humano à alimentação. No Parlamento, novas leis e controles deveriam ser impostos garantindo fluidez nos convênios para aplicação de recursos orçamentários e na responsabilização pelo cumprimento da legislação. Os Tribunais de Contas da União, estados e municípios devem tornar transparentes as informações e o cumprimento dos mínimos orçamentários estabelecidos por uma nova legislação. No Judiciário, falta um esforço concentrado para a formação de profissionais e a criação de varas especializadas para o direito humano à alimentação adequada. Na prática, há falta, no Brasil, de canais para que o cidadão possa exercer o seu direito, não há legislação ordinária pertinente e também se verifica a ausência de especialistas na área. Tudo isso leva a um círculo vicioso no qual não há jurisprudência, o Ministério Público e os órgãos de controle são obrigados a improvisar e a impunidade se mantém.

De outra parte, novos programas devem ser desenhados pensando na realidade da presente década: mudanças climáticas aceleradas, precarização das

relações de trabalho, mudança dos hábitos de compra e consumo, digitalização e integração de mercados.

Na esfera da produção, deve haver uma integração dos sistemas de pesquisa, financiamento e assistência técnica para que se possa privilegiar a produção de produtos básicos locais, de base agroecológica preferencialmente. Nessa categoria, se inclui os alimentos produzidos em hortas urbanas e periurbanas. O objetivo é elevar a renda dos produtores familiares e reforçar os circuitos curtos de produção e distribuição. Essa política com evidentes efeitos sobre o meio ambiente, preços dos alimentos, garantias de soberania alimentar e preservação da cultura e diversidade regional poderia ser levada à frente com apenas uma fração do que é destinado ao agronegócio e mesmo à agricultura familiar já capitalizada.

Na esfera da distribuição, os governos podem potencializar o acesso da população garantindo acesso físico, via programas sociais, como cozinhas comunitárias, sacolões solidários e venda de produtos de época, buscando com isso preencher os espaços para a venda de produtos saudáveis em áreas urbanas desassistidas como os chamados “desertos alimentares e “pântanos alimentares”. O acesso econômico também pode acontecer com a melhora no poder aquisitivo e a colocação no mercado de cestas econômicas a preços mais baratos a partir de equipamentos públicos ou em parcerias com o varejo privado.

Finalmente, no que diz respeito ao consumo, os governos podem atuar melhorando a qualidade da alimentação fora de casa por meio de reforço na alimentação escolar, reformulação e controle do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e restaurantes populares. Para os lares, seria importante reforçar a educação alimentar utilizando-se de campanhas públicas para aproveitamento integral dos alimentos, por exemplo, ao mesmo tempo que a informação sobre a alimentação saudável é disseminada para os estudantes de escolas públicas e beneficiários do Bolsa Família.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Desenvolvimento Rural: Conselhos além dos limites* Dossiê Desenvolvimento Rural. *Estud. Av.*, v.15, n. 43, dez. 2001, pp121-140
- BELIK, Walter. *Estado, Grupos de Interesse e Formulação de Políticas para a Agropecuária Brasileira*. *Rev. de Economia e Soc. Rural*, v. 36, n. 1, jan/mar. 1998, pp. 9-33.



- CHALHOUB, Sidney. *Visões da liberdade: senhores, escravos e abolicionistas da Corte nas últimas décadas da escravidão*. Revista Paranaense de História. Ano 9, n. 16, jun. 1988, pp 5-37
- CURRALERO, Cláudia B. *O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família*. Tese de Doutorado. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, 2012.
- FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado. Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, 2005.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. The State of Food Security and Nutrition in the World 2020 (SOFI). *Transforming food systems for affordable healthy diets*. Rome, FAO, 2020.
- FIZBEIN, Ariel et al. *Conditional cash transfers : reducing present and future poverty*. Washington, 2009 (A World Bank Policy Research Report).
- GARNETT, Tara. *What is a sustainable healthy diet? A discussion paper*”. Food Climate Research Network. Oxford. Reino Unido. Abril 2014.
- HLPE. (2020). *Food security and nutrition: Building a global narrative towards 2030*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma, 2020.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros. Pesquisa de informações básicas municipais 1999*. Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2001.
- LINHARES, M.Y.L.; SILVA, F.C.T. *História política do abastecimento (1918-1974)*. Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.
- MCMICHAEL, Philip. *A food regime genealogy*. Journal of Peasant Studies, 36:1, 139-169, 2009.
- SUPLICY, Eduardo M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. S. Paulo: Cortez, 2002 (1a edição).
- SUZIGAN, Wilson. *As empresas do Governo e o Papel do estado na Economia Brasileira; Aspectos da Participação do Governo na Economia*. Rio de Janeiro, IPEA, 1976 (monografia 26).
- SWINBURN, B.A.; KRAAK V.I.; ALLENDER S, et alii. *The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report*. The Lancet. 2019 Feb 23;393(10173):791-846.
- TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese de Doutorado, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, 2006.
- VIGITEL BRASIL. *Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2023*. Brasília, Ministério da Saúde, 2023.

## Pode a Segurança Pública ter uma agenda progressista?

*Susana Durão*

**N**os últimos anos, temos observado de perto o fenômeno de captura das forças de segurança pública por parte das alas sociais e políticas conservadoras, inclusive por grupos de extrema direita. Essa tendência está presente por todo o mundo, mas, como veremos neste texto, ela é mais escancarada em alguns países, como no Brasil. Poucos se questionam, no entanto, sobre os efeitos do abandono da pauta da segurança pública por parte de coletivos progressistas e intelectuais de esquerda. Esse desinteresse é ainda mais notório quando se trata dos atores da segurança, de quem os primeiros fazem questão em se manter afastados. Isto não significa que a ausência de um projeto sustentável e democrático para a segurança pública seja da responsabilidade dos setores progressistas, já que parece ser um mal comum a todas as frentes políticas. Sérgio Adorno, em uma entrevista recente, lamentou a ausência de políticas de Estado em matéria de segurança e a disparidade entre a imensa produção acadêmica e a falha na aplicação técnica e política desses saberes:

Precisamos formar um pacto de curto, médio e longo prazo para definir tarefas [para a segurança pública e sistema penitenciário] que devem ser cumpridas, senão vai ser difícil vermos avanços concretos. [...] O conhecimento científico da violência nas suas diferentes modalidades permite pensar melhor em efeitos de médio e

longo prazos. Isso é o que os governos, seja de direita ou esquerda, não têm feito. Não existe um projeto.<sup>1</sup>

Todavia, considero que o desvio das esquerdas militantes e de governo em relação às pautas da segurança e aos policiais, mais concretamente, merece ser refletido. Essa tendência de não interação e de falta de comunicação e desinteresse da esquerda na segurança e nos seus atores não é nova. Trata-se de um processo histórico com consequências nefastas que devemos procurar entender. Em boa medida, esse afastamento tem adiado reformas e uma reorientação defensável do policiamento no Brasil.

O referido desencontro entre as esquerdas e a segurança se agudiza na era do que tem sido chamado de neoliberalismo. Segundo os sociólogos Pierre Dardot e Christian Laval (2016), o neoliberalismo é mais do que uma doutrina econômica ou uma ideologia. Este se transformou numa nova racionalidade de mundo, que estrutura e organiza tanto as ações dos governantes como a dos governados. Nessa linha, a segurança de uns se realiza na exata proporção da insegurança de outros e é uma das produtoras de desigualdades. A antropóloga Elizabeth Povinelli prefere falar em liberalismo avançado. A autora considera esta uma formação de poder que emergiu no final da década de 1960, como método para resolver a crise econômica, a falta de legitimidade social, bem como para travar os efeitos das revoluções coloniais e dos protestos civis. Segundo Povinelli, o liberalismo atual entrelaça a formação do neoliberalismo e o reconhecimento da cultura liberal (2013, p. 31). Vale a pena acompanhar a complementar perspectiva do economista Branko Milanovic (2019) quando explica as transformações históricas do “capitalismo liberal meritocrático” (nos Estados Unidos e Europa), que diferem fundamentalmente da segunda forma de capitalismo vigente no mundo, o “capitalismo político” (liderado pela China). O primeiro, ao criar classes altas que se autoperpetuam, sublinhando a polarização entre as elites e os restantes, ameaça seu sistema de valores implícito sustentado na promessa da igualdade de oportunidades e ganhos. Assim, onde perdura sistemicamente o capitalismo liberal, as forças de segurança não têm muita amplitude senão a de o servir e o proteger.

---

<sup>1</sup> Cf. <https://nev.prp.usp.br/noticias/nev-na-midia-valor-economico-governo-precisa-olhar-seguranca-publica-e-penitenciaras-mais-de-perto-diz-sergio-adorno/>. Acesso: mar. 2024.

Nesta perspectiva, a segurança deve ser analisada não apenas como uma modalidade econômica ou razão de governo, mas também como dimensão cultural de governança. A segurança tende assim a estar alinhada com discursos liberais que se deslocam da defesa das pessoas e da liberdade, para a securitização e o controle de populações. Ou seja, no plano macroestrutural, percebemos que na era do liberalismo avançado, pelo menos nas sociedades marcadas pelo capitalismo liberal, não parecem existir diferenças substanciais na condução das políticas de segurança para as populações, tanto à esquerda como à direita.

Isto nos faz refletir sobre como a segurança pública está alicerçada em culturas políticas de longa duração e em demandas morais das elites e classes médias dirigidas aos governos e materializadas por policiais na ponta. Para dar apenas um exemplo, veja-se como no caso do consumo e tráfico de entorpecentes a ação policial acrescenta uma dupla camada de desigualdade às disparidades estruturais que separam as classes médias brancas e as classes trabalhadoras pretas e pardas, sobretudo quando há jovens envolvidos. Além dos policiais revistarem mais, e quase exclusivamente, os jovens de periferias urbanas ou favelados, mesmo quando encontram substâncias nos jovens das classes médias, eles são sempre mais lenientes (FASSIN, 2013, p. 73). Por isso, é tão difícil encontrar acusações formalizadas em boletins de ocorrência e investigação criminal em casos de traficância nas classes médias. Como muitos autores têm demonstrado, a canalização dos homens pobres para as prisões brasileiras é desde logo um resultado da discricionariedade policial enviesada. No Brasil, em números absolutos, estamos falando de 832.295 pessoas com a sua liberdade cerceada e sob a tutela do Estado. O cenário mudou muito pouco ao longo dos anos. Estes jovens, que representam 43,1% da população carcerária, têm entre 18 e 29 anos e 68,2% deles são negros. Trata-se do mesmo perfil das vítimas majoritárias de mortes violentas intencionais, como tem sido demonstrado nos anuários de segurança pública (FBSP, 2023, p. 309).

Ainda assim, no contexto global do liberalismo tardio, autores têm evidenciado diferenças fundamentais de orientação nos policiamentos públicos em diferentes países europeus, onde a reformulação da doutrina e do desenho de atuação na segurança têm merecido atenção por parte dos Estados. Há motivos para pensar em novas soluções para a segurança pública e ação policial. Vale a pena olhar para alguns casos concretos. A resposta reativa e muitas vezes

truculenta dos policiais na França, para dar um exemplo, se aproxima da constante exibição pública de força da polícia fardada brasileira. Simultaneamente, a polícia francesa se afasta de modos de atuação profissional preventivos, como os que estão sendo promovidos em diferentes países europeus. Muitos países têm revisto e reformado os seus modelos de manutenção da ordem pública em situação de protestos, para dar apenas um exemplo. Na Suécia, foram criados os *agentes de diálogo*; na Dinamarca, se defende que os *eventos-polícia* mereçam reflexão e preparação; na Holanda, são conhecidas as *unidades da paz*; no Reino Unido, são promovidos os *policiais de ligação* e na Suíça encontramos o modelo dos *três D: dialogar, desarmar e defender*. Desde 1985, na Alemanha, o tribunal constitucional obriga as polícias a comunicar e a cooperar com quem organiza e realiza manifestações, originando assim a política de segurança de *desescalada*. (GAUTHIER & JOBARD, 2018, p. 23, 24)

Claro que isto não significa dizer que estão anulados os velhos problemas de discriminação racial e abuso da força policiais nos casos e países referidos; longe disso. Mas ao menos significa algo de concretamente positivo. Quer dizer que nas políticas de prevenção e de não enfrentamento é possível romper o elo entre as representações coletivas de índole racista e xenófoba dos policiais e as práticas profissionais desses mesmos policiais (GAUTHIER & JOBARD, 2018, p. 18). Desta forma, nos referidos contextos, os atores da força legítima do Estado podem ser monitorados política e socialmente e assim convidados a controlar as suas ações em grupo e individualmente. O que acabo de descrever, no entanto, não é comum acontecer entre nós, no Brasil.

É preciso aprofundar o problema. Apesar de diferenças de estrutura política e da sucessão de governos, as orientações da segurança pública parecem muito avessas a reformas profundas no Brasil. Isso se deve, muito provavelmente, a diversos fatores de longa duração. Entre eles estão a desigualdade social, as recentes políticas de transição de regimes autoritários para democráticos, a forte implementação do militarismo tanto nas polícias brasileiras como na sociedade e as características culturais e patrimoniais das classes médias brancas e hegemônicas que sustentam a moral da guerra contra o crime (LEITE, 2012) e, em particular, contra o tráfico (CARDOSO et al., 2024).

Além disso, dadas as características das forças policiais, principalmente das organizações militarizadas, a recepção delas por governos mais à esquerda

nunca é totalmente assumida. Isto se deve, em boa medida, ao fato de as forças de segurança jogarem entre, por um lado, ser o braço armado do Estado e, por outro, enaltecem a sua condição de ilhamento organizacional e operacional (cf. DURÃO, 2017). A situação é ainda reforçada pela disciplina militar, como no caso do Brasil, onde estatutos, regras e normas internas, partilhadas entre as forças e seus agentes, podem perfeitamente contradizer as propostas de governos eleitos e até códigos penais consolidados.

## As políticas de segurança mudam devagar

Partimos assim da aceção geral de que políticas de segurança pública não mudam significativamente com governos conservadores ou progressistas, mas por um conjunto imenso de fatores favoráveis ou desfavoráveis à mudança. Isto não significa que ambas as formas de governo, mais à direita ou mais à esquerda, dão igual importância à pauta e aos atores da força legítima do Estado. Aí reside o nosso problema. Políticos conservadores e da ultradireita olham para a segurança como um campo de experimentação para seus ideais de hierarquia social, uma estética de ordem unida e a conservação de leis punitivistas, sobretudo quando está em causa a subtração da propriedade individual e os “direitos” liberais. O caminho tem sido o de aliar a segurança pública ao aprofundamento da sociedade individualista, privatista e com foco no controle de certas populações.

Por seu turno, políticos do espectro da esquerda tendem a considerar ser progressista não tomar como prioridade pautas da segurança pública. No máximo, estes políticos aceitam perspectivar a criminalidade de modo seletivo e destacam formas de segurança dirigidas a certos fenômenos ou grupos sociais – como a violência doméstica, por exemplo. Os setores progressistas defendem os grandes princípios de orientação geral, como a contenção abstrata dos atores da segurança no seio de um quadro de Direitos Humanos universais, mas muitas vezes não mergulham nas imensas complexidades que atravessam o trabalho policial. Não é incomum que, nos discursos políticos, o policial não seja representado como trabalhador. À direita, esta figura de Estado é frequentemente enaltecida e instrumentalizada como herói/mártir e, à esquerda, considerada um agente do poder preparado para a atuação violenta ou “repressiva” (DURÃO; SOUZA, 2021).

De notar que governos e políticos de esquerda se defendem afirmando, e com certa lógica, que o tema da segurança pública é muito mais amplo e envolve muito mais instituições do que as forças da ordem e a atividade policial. Não se pode trocar o Estado social pelo Estado penal. Mas não é pouco comum que tal mensagem política seja lida pelas elites e bases policiais, também com a sua razão, como uma confirmação de que os progressistas não têm qualquer interesse nas forças policiais e ainda menos em refletir com elas seus destinos e reformas profundas de atuação. A tendência da ala progressista tem sido, portanto, de não comunicação ou de alheamento ideológico ante esses setores do Estado. E isso gera custos históricos.

## Prevenção policial: escassa imaginação

Pensemos um pouco nos modelos de policiamento que mais afetam as populações. Houve uma época em que se celebrou o policiamento comunitário e/ou de proximidade, sobretudo entre as décadas de 1980 e 2000. Esta modalidade policial criou algumas referências globais (GODINHO et al., 2016). Ao promover uma aproximação entre as instituições e os/as cidadãos(ãs), ela visava criar meios de redução da violência coletiva e dissipação da criminalidade urbana, através da presença e visibilidade dos policiais nas ruas (cf. DURÃO, 2018). Esta modalidade chegou no Brasil e, particularmente, ao estado de São Paulo. Entre 1983 e 1987, Franco Montoro, ex-governador de São Paulo, procurou travar a violência policial ilegal e as práticas de extermínio policial (PINHEIRO, 1990; PINHEIRO, IZUMINO & FERNANDES, 1991). É importante lembrar que contra as políticas deste governador se ergueu a “bancada da segurança” (CALDEIRA, 2021), eleita pela primeira vez em 1986, com um discurso antidireitos humanos que viria a ganhar matizes e variações anos depois (NOVELLO; ALVAREZ, 2022).

Nessa linha, em 1985 foram criados os Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEGs), via Decreto-Lei, com o intuito de funcionarem como instâncias participativas coconstrutoras da segurança pública (GALDEANO, 2009). Aos CONSEGs se sucederam outras ações, como o programa Vizinhança Solidária. Este foi criado pela Polícia Militar em 2014, com o intuito de formar bolsões de segurança entre prédios, residências

e comércio.<sup>2</sup> Ambos os programas existem até hoje em vários municípios do estado de São Paulo, embora com claras dificuldades de governança. Foi assim pedido aos cidadãos e cidadãs que participassem na sua própria sensação de segurança, mas nunca foram claramente e oficialmente discutidos, que se saiba, resultados ou limites das delações e invasão de privacidade e possíveis abusos que tal orientação programática pode gerar. Mesmo com essas inovações, o problema de falta de amplitude se manteve. Como construir uma modalidade de policiamento comunitário à escala do país, como o que foi ativado, por exemplo, nas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) das favelas cariocas, e que nem mesmo nesses territórios se sustentou? O policiamento de tipo aproximativo é por definição um projeto de intervenção local. Numa escala maior, o policiamento totalmente orientado pelo princípio preventivo e de auxílio social encontra limites, não só de concretização como de alcance. Alguns criminologistas dizem que esta é uma política de policiamento cujos resultados são difíceis de mensurar e, portanto, não convincente. Mas a falta de eficácia na mensuração da produtividade policial reflete a falta de interesse em políticas alternativas de segurança pública que sejam convincentes para os próprios atores da ordem. Seria preciso convencer largamente a sociedade e todos os envolvidos de que o resultado da ação policial não são os meios que ela usa, mas sim os resultados em si. Os meios são o que conhecemos como “política das estatísticas” de detenções, apreensão de grandes quantidades de drogas, número de blitz etc. Já os resultados, o que realmente importa, podem muito bem ser medidos a partir da diferença que a presença dos policiais causa em determinada comunidade e o nível de resolução de crimes e conflitos que manifestamente consegue alcançar. Isso implicaria perceber como de fato, quando sob orientação, os agentes da lei e ordem podem ajudar a conseguir níveis de manutenção da paz e certa harmonia social.

Verdade seja dita que as modalidades de segurança protetivas e preventivas nunca foram claramente assumidas nas cidades brasileiras. Aliada à vertente de polícia fortemente armada e de intervenção repressiva, que frequentemente vê no Bope e na Rota as suas elites operacionais, o modelo urbanístico continental americano não favorece a implementação da criação sistemática de patru-

---

<sup>2</sup> Cf. <https://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/index.php/programa-vizinhanca-solidaria/>.



lhas preventivas a pé, aquelas que de fato fazem a diferença nas comunidades urbanas. Dificilmente em grandes cidades de países como o Brasil observamos policiais em duplas caminhando tranquilamente nas ruas, lado a lado com as cidadãs e cidadãos. E em parte isso se deve também a estes serem alvos visados dos atores do crime, numa circularidade interminável de violências entre esses e os atores da força.

Este poderia ter sido o caminho das Guardas Municipais, que, de acordo com dados do IBGE de 2020, estão presentes em 1.256 dos 5.564 municípios brasileiros, com tendência a crescer. Mas a ambivalência das Guardas Municipais no ordenamento institucional da segurança brasileira traduz novamente a falta de imaginação nacional em relação ao policiamento preventivo. Ao contrário de áreas como saúde, educação e assistência social, o município não é considerado ente federado da segurança pública, deixando ao poder local a liberdade de criar ou não os seus corpos de proteção. As Guardas Municipais ocupam assim um vazio de poder deixado pelo texto constitucional de 1988, como referiu Luiz Eduardo Soares (RIBEIRO & DINIS, 2014, p. 119). A identidade profissional destes grupos é indefinida. Estudos apontam que as guardas tendem a se constituir como “minipolícias militares”, sobretudo em cidades de menor porte e quando lideradas por civis e funcionários com pouca *expertise*. Quando lideradas por policiais militares e profissionais de carreira, estas assumem o papel de guarda patrimonial ou combinada à de policiamento repressivo (RIBEIRO & DINIS, 2014, p. 153). Dar às guardas um status de “auxiliar” das Polícias Militares estaduais reduz em boa medida o seu potencial inovador no sistema de segurança pública (MIRANDA et al., 2014, p. 22).

Uma das provas mais evidentes de uma política de segurança pública violenta, irracional e sem projeto é a liberalização da compra de armas. Esta política promove, na sociedade e cidadãos, o dever moral de produzir segurança pelas suas próprias mãos, em seu interesse privado, armando-os. Como sabemos, essa é também uma forma de retirar ao Estado a obrigação de se pensar sustentavelmente em matéria de proteção e redução da violência, podendo mesmo contribuir para armar o crime. Neste capítulo, o legado deixado pelo ex-presidente Bolsonaro é catastrófico. Como vem sendo alertado pelo Instituto Sou da Paz, estima-se que o Brasil tem 3 milhões de armas nas mãos de civis, quase o dobro do que havia em 2018. As políticas de facilitação de acesso

às armas por cidadãos, legalmente configurados como Colecionador, Atirador e Caçador (CAC), criaram um arsenal que incentivou a comercialização ilícita de armas e que fortalece o crime organizado. O mercado está inundado por armas caras, como fuzis e pistolas que custam de 15 mil a 20 mil reais. Uma vez que não há como exigir a entrega voluntária da arma para recompra, a política de desarmamento, para ser minimamente eficaz, vai custar muito dinheiro ao Estado.<sup>3</sup>

## Os progressistas abandonam a pauta da segurança

Por tudo o que foi dito, não é de se admirar que a ala conservadora da sociedade brasileira invista na sua relação política com os atores da segurança. Isso é, aliás, totalmente espectável. As forças policiais têm uma matriz conservadora, como Robert Reiner (1985) expõe em seu livro clássico. Temos visto que os populismos de direita radicalizam e capitalizam em cima dessa matriz. Porém, o que merece ser assinalado de modo crítico é a indecisão, a indiferença, ou mesmo a negligência, por parte das alas mais progressistas quanto ao que diz respeito às pautas da segurança pública. A esquerda, no caso a brasileira, não sabe bem o que fazer e como interagir com esses atores sociais e profissionais nas polícias, e que são hoje uma população imensa no Brasil. Tal como demonstrado na publicação *Raio-X das forças de segurança pública do Brasil*, em 2023 o Brasil tinha um efetivo de 796.180 profissionais da segurança pública, distribuídos em mais de 1500 órgãos federais, estaduais, distritais e municipais. A maior força policial é a Polícia Militar, com efetivo de 404.871 homens e mulheres distribuídos pelos estados (FBSP, 2024). Sabemos hoje que Jair Bolsonaro, o capitão na reserva, foi eleito presidente com forte apoio de bases das polícias no país, suas famílias e aliados, essa que é também uma ampla população eleitoral.

Na esquerda, observamos que há mesmo uma resistência à ideia de polícia, acompanhada de simpatia pelas lutas abolicionistas penais e policiais. Salvo raras exceções, os progressistas, incluindo políticos eleitos, tendem a descuidar o tratamento político dessa faceta que passa pela proteção social e o refreio da

---

<sup>3</sup> Cf. <https://www.poder360.com.br/opiniao/troca-de-ministros-nao-pode-atrasar-politicas-de-seguranca/>. Acesso: mar. 2024.

criminalidade. Isto faz com que a pauta da segurança seja tomada pelas forças policiais nos seus próprios termos. E por serem sistematicamente caracterizados como atores opacos, violentos e conservadores, os policiais passam a ser elementos estranhos e estranhados para setores e governos progressistas.

Desse modo, mesmo que não seja publicamente assumido, os governos de esquerda tendem a deixar nas mãos dos oficiais superiores, delegados e procuradores das instituições da segurança, o mandato, a governança e a autorregulação dos policiamentos. Ou seja, esta solução de indiferença acaba reforçando a opacidade e ilhamento que fundamenta a crítica da esquerda às forças policiais, mantendo-se assim a relação num círculo vicioso de desconfianças e estranhamentos mútuos. Tudo indica, pelo menos no Brasil, e dada a carga histórica das relações entre a política, a sociedade e suas polícias, que as pautas reformistas de índole preventiva e protetiva de pessoas e das liberdades estão cada vez mais longe no horizonte. Tais pautas são mais facilmente substituídas por um dramatismo abolicionista de tendência utópica. Não que não existam sociedades que mantêm policiamentos e estruturas de reparação alternativas, mas estas são periféricas e não têm influência nos desenvolvimentos mundiais.

## As ideologias securitário-autoritárias

Na última década, com o avanço de políticas neoconservadoras, a segurança pública parece ter sido de fato capturada (NOBRE, 2020). Vale lembrar que já antes vinha crescendo a midiaticizada “bancada da bala” no poder legislativo no Brasil, onde profissionais de segurança se organizaram em torno de ideologias securitário-autoritárias (FAGANELLO, 2017), clamando por políticas mais repressivas e punitivas (ALMEIDA, 2017). Como demonstram Novell e Alvarez (2022), policiais e militares migraram para a política partidária desde a fase de democratização no Brasil, como atores regulares no Legislativo da Nova República, se baseando em discursos que articulam punição e moralidade e, por isso, com amplo potencial de difusão e apoio transpartidário e social.

Temos visto que muitos policiais não se refletem nas orientações políticas radicais mais recentes e que disputam diferentes interpretações sobre direitos humanos e democracia (DURÃO; SOUZA, 2021). Mas não é incomum que estes prefiram se manter no anonimato e em silêncio. Em boa medida, isso

se deve ao fato de eles não se reconhecerem em porta-vozes coerentes nas alas progressistas. Muitos outros, uma maioria mais ativa, barulhenta e com forte apoio nas forças policiais, encontram nas propostas mais polarizadas não apenas um compromisso ideológico ou corporativo com o qual se identificam. Esse passa a ser um caminho e um novo capítulo para se firmarem num mercado político e com forte apoio social que já antes estava aberto a eles (NOVELL & ALVAREZ, 2022).

Não cabe aqui uma análise aprofundada sobre esta matéria, mas os números de policiais na política recente são de fato impressionantes. Este parece ser um fenômeno de *eleitoralização policial*. Desde 2010, o Brasil assiste a um maior crescimento da presença das forças policiais em candidaturas políticas. Policiais são eleitos como prefeitos, vereadores, deputados e senadores, e têm tido forte apoio popular (BERLATTO, CODATO & BOLOGNESI, 2016). Ao contrário do que acontece em muitos países do mundo, e até da América Latina (como na Argentina, para dar um exemplo), os policiais no Brasil têm o acesso legalmente facilitado à corrida eleitoral. Vale a pena detalhar um pouco esta porta para a politização das polícias. Se estes profissionais somam dez anos de carreira, eles não precisam abdicar dela e passam automaticamente à aposentadoria se forem eleitos. Os que possuem até dez anos de carreira, podem se desligar da corporação três meses antes do pleito e voltar à profissão se perderem a corrida eleitoral ou se largarem a vida política. As eleições de 2018, de 2020 e 2022 se destacam nesse processo.

Em 2018, no entusiasmo da onda Bolsonaro, 1.469 profissionais oriundos das forças de segurança pública se candidataram a deputado estadual, federal e senador. Entre estes policiais, 73 foram eleitos para o Legislativo federal e estadual. Já nas eleições gerais de 2022, o número cresceu para 1.888 candidatos oriundos das forças policiais estaduais e federais – um aumento de 28,5% em relação às eleições anteriores, em 2018. Foram eleitos 83 candidatos policiais. São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram os estados com mais candidatos policiais no último e mais concorrido pleito eleitoral.

Nas eleições municipais, em 2020, 6.700 policiais concorreram a cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador – um aumento de 12,5% em relação à eleição para municípios anterior, em 2016. Deste total, mais da metade eram policiais militares. O resultado das eleições foi impressionante: foram eleitos

50 prefeitos e 809 vereadores policiais (LIMA, 2020). Na prática, policiais não somente estão politizados, como a sua participação política é alinhada às bancadas da bala, bancada militar e evangélica (BERLATTO; CODATO; BOLOGNESI, 2016), sendo os candidatos e os eleitos do campo conservador e cristão. Se, em 2018, 89,9% dos candidatos eram oriundos do campo das direitas, em 2022, o número cresceu mais ainda e atingiu os impressionantes 94,9%.

Diante deste cenário, algumas limitações ao acesso dos policiais à política se levantaram – por congressistas do campo da esquerda e centro esquerda. Em 2021, por exemplo, uma proposta de projeto de lei previa uma quarentena de quatro anos para policiais que querem se candidatar – a proposta mantém-se no Senado. Já em 2023 se discutia a criação de uma Emenda Constitucional para proibir que policiais e militares, mesmo não eleitos, voltem às atividades na corporação e também aos cargos assumidos nos governos. Esse seria o caso de Pazuello, ministro da saúde do governo de Bolsonaro e general de divisão do exército brasileiro. O principal argumento para defender esta emenda é de que seria preciso “despolitizar os quartéis”.

Todavia, a questão que levanto neste texto se mantém. Aparentemente, não apenas os policiais se tornaram mais conservadores e mais diversamente conservadores (ALMEIDA, 2017). O campo progressista no Brasil também se manteve desconfiado com relação às pautas da segurança pública, ao contrário de tantas outras que considera prioritárias para o país. Quando não desconfiado, o campo da esquerda delegou totalmente nas forças da ordem a governança da segurança pública. Isso parece ter tido consequências e gerado uma espécie de antipatia mútua entre os atores políticos à esquerda e os policiais, antipatia essa que não se manifesta, pelo menos da mesma forma, em muitos outros países do globo. Apesar da participação dos policiais nos pleitos eleitorais, as respostas de atores de segurança do campo da esquerda são tímidas e quase inexistentes.<sup>4</sup> É senso comum admitir que um dos setores menos pensado na transição democrática foi a segurança pública. O capítulo 144 da Constituição Federal manteve a arquitetura institucional das polícias inalterada. Nos diversos governos de esquerda, apenas no segundo mandato Lula se realizou uma conferência nacional sobre segurança pública. Em 2009,

---

<sup>4</sup> Para se ter uma ideia, nas eleições municipais de 2020, apenas 1,4% de candidatos policiais se apresentavam como sendo do campo centro-esquerda.

o ex-ministro da Justiça Tarso Genro lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), uma das poucas experiências de longo alcance, com quase uma centena de ações em mais de 24 municípios e regiões do país. Ainda assim, reformas e políticas estruturais de segurança se mantiveram intocadas. Como diz Benedito Mariano, ex-ouvidor da Polícia de São Paulo, a segurança pública é o “Calcanhar de Aquiles” da esquerda e do campo democrático.<sup>5</sup>

## A crescente oferta de serviços da proteção privada

O aprofundamento da eleitoralização da polícia no Brasil é um caminho difícil de reverter, mesmo que venham a ser criadas restrições à participação destes atores nos pleitos. O trâmite de emendas constitucionais pode ser longo e se perder de vista em muitos anos. Entretanto, outras políticas aprofundam a liberalização da segurança no mundo e no Brasil. A principal das políticas é a privatização dos serviços de proteção patrimonial que se massificou nos últimos anos. O Brasil é o terceiro país com maior número de seguranças particulares do mundo, depois da Índia, da China e na frente dos Estados Unidos (DURÃO, 2023).

O avanço do complexo industrial da segurança privada, em termos socio-tecnológicos, acompanha a geografia da segregação espacial nas cidades do Brasil, fazendo subir cada vez mais os muros nas cidades (CALDEIRA, 2001). O projeto de condominização da vida ganhou espaço e se implementou durante os últimos 20 anos no país. E com ele cresceu o negócio das proteções privadas, movendo bilhões por ano. Estima-se que juntando seguranças patrimoniais privados legalizados e os que atuam na sombra, o número total de ambos supera em uma vez e meia o número de agentes trabalhando na segurança pública. Para os tais 796.180 profissionais da segurança pública, existem mais de 1.096.000 privados no Brasil (DURÃO, 2023).

A vulgarização da oferta de serviços da proteção privada reafirma as infra-estruturas desiguais urbanas. Isto é, a privatização das proteções alicerça materialmente para o futuro um projeto de cidades socialmente desiguais que

---

<sup>5</sup> Cf. <https://iree.org.br/seguranca-publica-o-calcanhar-de-aquiles-da-esquerda-campo-democratico/>. Acesso em: mar. 2024.

vem do passado (DURÃO, 2023). Não por acaso, os bairros mais pobres e mais precarizados são aqueles que possuem modalidades de segurança clandestinas e até mesmo, em algumas cidades, seguranças milicianas. Contrariamente, os bairros nobres com complexos comerciais e residenciais das classes médias e elites são marcados por uma segurança formal e efetuada por empresas terceirizadas que cada vez mais complementam a oferta de controle, vigilância e monitoramento com serviços de cuidado e limpeza. A *segurança como hospitalidade*, como a cunhamos, tende a disfarçar ou a lançar para longe da vista dos clientes, que a pagam, as violências estruturais, situacionais e interativas marcantes nos cotidianos urbanos do Brasil. A segurança como hospitalidade é considerada um bem de consumo cada vez mais disponível, promovido e aprimorado em espaços e condomínios residenciais, shopping centers, clubes recreativos, espaços de esporte, espaços de hotelaria etc. (ROBB LARKINS; DURÃO, 2023).

Perante tal cenário e na ótica da distribuição dos serviços aos cidadãos e às cidadãs, qual a relação que se advinha entre segurança pública e privada? É preciso entender que no Brasil a segurança privada como hospitalidade faz mais do que apenas ser vendida no amplo mercado do consumo de serviços. Este tipo de segurança ajuda a reforçar a ideia de que policiais e outros atores públicos não fazem parte dos espaços reprivatizados, reforçados pelas proteções privadas dos mais abastados. A presença dos policiais nesses espaços evoca a presença da violência e do medo.

Os policiais deixam assim de ser convidados a participar, visivelmente, da segurança em todo e qualquer espaço urbano. Para eles passa a ser “naturalmente” reservado o espaço da pobreza, onde os poderes e as camadas médias acreditam ser necessária a mão da ordem, da disciplina e o combate ao crime, como se o crime estivesse ali concentrado. Assim, as classes médias e elites brasileiras vão participando, passivas e complacentes, nessa construção pragmática da segurança pública, onde as modalidades de intervenção policial brutais são reservadas para espaços urbanos desfavorecidos, com o pretexto de ser nestes que se concentram o crime, a desordem, a insalubridade e o tráfico de entorpecentes. Não admira também que seja nesses espaços que se concentram os homicídios, a letalidade policial e os “clientes” dos presídios.

Há também alguns fatores da responsabilidade dos Estados a considerar. A idealização da segurança e a politização das polícias pela direita, junto com a

indiferença da esquerda, fornecem aos atores da segurança, com anuência dos cidadãos, um campo atrativo de possibilidades na liberalização destes serviços. Isto é, o Estado assume um papel ativo quando favorece a ampliação deste mercado privado usando um argumento autocomplacente – não exatamente correto – de que o mesmo Estado não tem braço para proteger a todos.

Neste sentido, me parece redutor dizer que a segurança privada avança onde o braço de segurança pública do Estado não chegou, ou porque este não fornece cobertura de proteção suficiente. É de sublinhar que a segurança como hospitalidade é um projeto alternativo à segurança pública e que prescinde mesmo da presença dos agentes da segurança, dos policiais fardados em muitos lugares públicos. Em termos regionais, o argumento clássico da falta de Estado também não convence. A maior concentração de oferta de serviços de segurança paga se situa no sudeste brasileiro, onde há mais efetivo policial e, também, onde há mais oferta de oportunidades dos policiais para participarem em negócios da segurança (DURÃO, 2023). Definitivamente, a privatização das proteções privadas cresce de acordo com os padrões de desigualdade, onde o mercado das empresas é mais pujante e onde há riqueza patrimonial e bens a proteger.

## Continuidades entre segurança pública e privada

Na sociedade neoliberal brasileira, a complementaridade entre a segurança pública e a privada é fluida e quase ou nunca contestada política ou socialmente. É simplesmente parte integrante dos modos de vida, sobretudo urbanos, que vivemos. Como e por onde começar a questionar policiamentos que se oferecem cada vez mais plurais, geridos por governos locais e com regimes de funcionamento que obrigam a modalidades de regulação complexa que estão por ser criados (LOADER & WALKER, 2006). Podemos mesmo dizer que nas sociedades do presente há uma governança liberal global que conjuga e agrega, ao invés de opor, como imaginavam os teóricos do passado, segurança pública e privada (DIPHOORN & GRASSIANI, 2020).

Se nos modos de vida neoliberais toda a crise é entendida como sistema, nas palavras de Dardot e Laval, a insegurança e o medo do crime tendem a ser constantemente ativados nas mídias sociais e no senso comum como crise anômica



sistêmica. Pânicos morais vendem. Em sociedades onde o uso da violência não foi historicamente mediado por acordos e controles regulados, a possibilidade de reclamar por respostas repressivas e agressivas em relação a manifestações de crime e seus atores ganha um protagonismo tal que prescinde de justificação. Esta é uma das portas que se abre cotidianamente para discursos e práticas de contestação dos valores democráticos, e por isso foi erguida como bandeira principal da extrema direita neoliberal. Desse modo, a crise na segurança vira uma constante, seja porque as suas causas não são politicamente travadas, como as causas da violência coletiva, seja porque as respostas de segurança e justiça em consequência não podem alcançar as “eficácias” desejadas. A literatura sobre polícia se cansou de explicar que a relação entre segurança e crime é indireta (DURÃO, 2008), mas as populações não querem ouvir isso, sobretudo nos momentos de ápice da crise. Como dizem os autores “o neoliberalismo só se sustenta e se reforça porque governa mediante a crise”.<sup>6</sup> Nesse panorama, as populações urbanas, da classe média, mas não apenas, percebem como solução o investimento em mais e variadas modalidades de proteção privada disponíveis no mercado. A crise gera crise e investimentos justificados apenas pela crise.

Nesse contexto, como já referi e reforço, o medo de ser alvo de crime e de testemunhar violências, desenvolveu uma potente mercadoria para os cidadãos e cidadãs do presente – a segurança paga e praticada por profissionais não estatais. Uma das sutilezas da segurança terceirizada no Brasil é se oferecer como um bem de consumo apazível, como uma proteção a patrimônios e cuidado com pessoas. É uma segurança que cria ambientes receptivos e hospitaleiros (DURÃO, 2023; ROBB LARKINS, 2023). Não menos importante, a segurança é um mercado de emprego e de ocupação de pessoas fundamental. Como na área da limpeza e portarias, a vigilância patrimonial privada, com seus artefatos de monitoramento eletrônico, ocupa uma massa de trabalhadores que antes se distribuía por serviços gerais, atividades comerciais e trabalho informal. Esta amplitude da segurança paga faz com que o Estado a use em muitos de seus serviços em vez de aumentar o efetivo de policiais de carreira.

De forma diferente, este mesmo processo de “*assemblage*” ou de composições de várias facetas da segurança acontece em muitos lugares do mundo. Em

---

<sup>6</sup> <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo-artigo-de-pierre-dardot-e-christian-laval>. Acesso em: 24 abr. 2024.

alguns países, onde parte das atividades de policiais de carreira foram substituídas por cidadãos considerados menos preparados tecnicamente, considerada uma estratégia de “barateamento da profissão policial, tem levado a contestação e resistência sindical (FLEMING et al., 2006, p. 77; BERRY et al., 2008, p. 121). O mesmo não parece acontecer no Brasil. A segurança mercantil é de tal modo desejável que envolve os próprios policiais nas mais diversas modalidades de ganho. É muito comum o soldado da Polícia Militar complementar o salário com horas extras fora de serviço. Um oficial da mesma polícia pode gerir grandes grupos empresariais das proteções privadas. Ambos atuam em mercados lícitos e ilícitos, à vontade, e com o mesmo protagonismo não regulado. (DURÃO et al., 2023).

## Reformar a relação entre a esquerda e a segurança pública

As ciências sociais produzem uma visão crítica e engajada, mas ela não deve ser parcial e politicamente cega. É importante ir além do discurso acadêmico e pretensamente progressista que promove e demonstra constantemente a violência policial no Brasil para negar aos atores da segurança um lugar na construção das forças e atividades policiais. Há algo mais a fazer. Por um lado, há que discutir com os atores da segurança, os quadros críticos mais amplos nos quais eles mesmos embarcam, mas com dados finos e não apenas macroestruturais. É possível defender e explicar os resultados nefastos de trocar os fins do policiamento (a conquista da paz social) pelos meios (reativos e brutais). A ilusão de eficácia moral é mantida por líderes populistas aliados aos setores políticos mais conservadores. Por outro lado, se os progressistas querem governar na era do liberalismo tardio, que está longe de ter um fim, precisam se comprometer com a pauta da segurança pública e com os seus atores, considerando-os como profissionais com saberes específicos e, também, com ideias sobre como participar na democracia (JAUREGUI, 2023). A imaginação precisa prevalecer. Muito do que já foi experimentado no mundo merece ser revisitado e recontextualizado à luz da realidade brasileira. Mas se os progressistas não se emanciparem neste domínio, não haverá mudanças significativas em relação ao que já conhecemos.

Várias questões na arquitetura de Estado e no governo dos policiamentos merecem cuidada atenção. Não visio, no final deste texto, retomar um acúmulo de 40 anos de pesquisas sobre o tema da segurança pública no Brasil. Muitas propostas reformistas têm sido feitas. Não tenho sequer a ousadia de rever propostas políticas concretas, como as definidas por Luiz Eduardo Soares em *Segurança tem saída* (2006) e de tantos outros. Me detenho no questionamento sobre duas instâncias que me parecem não ter merecido a devida atenção nos governos progressistas. Uma está no topo da pirâmide e a outra nas franjas do sistema de segurança pública.

Me pergunto, e não sou a única, por que não foi ainda criado um ministério de segurança pública ou de segurança interna no Brasil? Por que não oferecer à segurança pública a dignidade de tema político nacional que não é inteiramente contemplado e nem se pode confundir com o Ministério da Justiça? Talvez não por acaso, a maioria dos países que adotaram essa arquitetura estatal parecem ter um maior controle sobre as políticas nacionais nesta área. O policiamento não deve ser considerado apenas um assunto que diz respeito aos estados. Além disso, a União também não se deve manifestar apenas como órgão financiador ou garantidor de “ordem nacional” em situações de crise e de exceção, como acontece quando é acionada a *sui generis* força nacional nos estados. Criar um ministério de segurança pública poderia deixar mais claro o papel das forças armadas do Brasil, que devem ser contidas no seu tradicional acesso à participação na política interna do país. Em 2018 foi criado o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), pela Lei 13.675. Mas este sistema não tem o papel de um ministério. O SUSP busca, alegadamente, integrar as ações e as inteligências das polícias federal, estaduais e municipais no combate ao crime organizado. Ainda assim, ter um sistema sem uma visão política ministerial integrada sobre o tema da segurança, de modo mais global – que não apenas na sua correlação direta com o “combate ao crime” – é um déficit de estado.

Do outro lado do espectro estão os associativismos, sindicalismos, federações e toda a ordem de agrupamentos de policiais que, no Brasil, apesar de um quadro legal restritivo, são na ordem das centenas e congregam uma enorme população profissional. Vários desses grupos mantêm um papel ativo nas reivindicações de base e na organização de protestos. Olhar com reserva conservadora e permeada por valores não democráticos estas entidades é um erro perpetuado

pelos atuais governos de esquerda. Como refere um especialista no assunto, “a supressão do direito humano da polícia [promovido pela *International Labor Organization*] de se organizar com independência e de participar na negociação coletiva decorre principalmente de medos emocionais baseados em cenários de desordem coletiva que frequentemente não se materializam” (ADAMS, 2008, p. 169). Segundo este autor, não há evidências suficientes na história que a proibição da sindicalização policial e negociação coletiva é necessária para garantir a segurança interna do estado. Sindicatos, associações e também movimentos de direitos civis e identitários de policiais não têm recebido atenção suficiente pelos atores políticos progressistas. Algumas pesquisas embrionárias no Brasil evidenciam que estas instâncias cobram as forças policiais e os governos com pautas associadas ao sindicalismo industrial tradicional, como a questão salarial e melhoria das condições de trabalho. Mas não apenas. Elas também têm propostas de governança sistêmica e refletem sobre identidades profissionais e sobre o que significa participar na democracia num país marcado por uma herança autoritária e colonial (FARIAS, 2008; DURÃO et al., 2021).

Sem tornar o tema da segurança pública um problema nacional e político que envolve sistemicamente a esquerda, corremos o risco de ver naturalizada e edificada, cada vez mais, uma segurança neoliberal de acesso restrito manipulada por quem a vende e quem a compra. É nesse sentido que vale a pena, ao mesmo tempo que se visam reformar os sistemas, reformar de fato as relações entre os progressistas e a segurança. É urgente se permitir aumentar a imaginação acerca do que são a polícia e o policiamento na democracia.

## Referências

- ADAMS, Roy. The Human Right of Police to Organize and Bargain Collectively. *Police Practice and Research: An International Journal*.
- ALMEIDA, Ronaldo de. “A onda quebrada: Evangélicos e conservadorismo”. *Cadernos Pagu*, n.50, e175001, 2017.
- BERLATTO, Adriano; CODATO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. “Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das Forças Repressivas de Estado à Câmara dos Deputados”, *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* (21), dez. 2016.
- BERRY, Jan; O’CONNOR, Greg; PUNCH, Maurice & WILSON, Paul. “Strange union: changing patterns of reform, representation, and unionization in policing”. *Police Practice and Research: An International Journal*, 9:2, 113-130, 2008.

- CALDEIRA, Teresa. *City of Walls. Crime Segregation, and Citizenship in São Paulo*. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Londres, 2001.
- CARDOSO, Marcus et al. “Matar e Morrer no Amapá: letalidade policial, sentidos de justiça e regimes de desumanização”. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 36, Jan. 2024: 141-151.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. 2016. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.
- DIPHOORN, Tessa; GRASSIANI, Erella. *Security Blurs: The Politics of Plural Security Provision*. Londres: Routledge, 2020.
- DURÃO, Susana. “Conviviality in Inequality: Security in the City (São Paulo)”, Mecila Working Paper Series, n. 62, 2023. São Paulo: The Maria Sibylla Merian Centre ConvivialityInequality in Latin America. <http://dx.doi.org/10.46877/durao.2023.62>
- DURÃO, Susana. *Patrulha e Proximidade: Uma Etnografia da Polícia em Lisboa*. Coimbra/São Paulo: Ed. Almedina, 2008.
- DURÃO, Susana. “Detentions: Police discretion revisited. In: FASSIN, Didier. (Org.). *Writing the World of Policing. The Difference Ethnography Makes*. Chicago: Chicago University Press, 2017.
- DURÃO, Susana. “Contratos da Segurança Privada com o Estado: Problemas Recorrentes”. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, v. 2022, p. 359-367, 2022.
- DURÃO, Susana; ROBB LARKINS, Erika; ARGENTIN, Paola. “In the shadows of protection: Brazilian police in private security”. *Policing & Society*, v. 1, p. 1-17, 2023.
- DURÃO, Susana; SILVA, Evandro Cruz; SOUZA, Wellynton S. O. “Covid-19, Policing and Anti-Fascism in Brazil”. *City & Society*, v. 32, p. 01-09, 2021.
- DURÃO, Susana; SOUZA, Wellynton. “Polícia é profissão, policial é trabalhador; não é tropa. Sobre a utopia do trabalho policial no Brasil”. *(Syn)thesis*, v. 14, 2021. p. 66-83.
- FAGANELLO, Marco Antonio. “O voto na Bancada da Bala: Estudo da geografia eleitoral na cidade de São Paulo (2012/2016)”. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
- FASSIN, Didier. *Enforcing Order: An Ethnography of Urban Policing*. Malden: Polity, 2013.
- GAUTHIER, Jérémié & JOBARD, Fabien. *Police: Questions Sensibles*. Paris: Presses Universitaires de France, 2018.
- FARIAS, Aureci. “La Libertad Sindical de la Policía en Brasil”. *Studies in History*, 2008. 26: 79-97.
- FLEMING, Jenny; MARKS, Monique; WOOD, Jennifer. “Standing on the Inside Looking Out: The Significance of Police Unions in Networks of Police Governance”, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 39 (1), 2006. p. 71–89
- GALDEANO, Ana Paula. *Para falar em nome da segurança: o que pensam, querem e fazem os representantes dos Conselhos Comunitários de Segurança*. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, 2009.
- GODINHO, L.; OLIVEIRA Jr., A.; PONCIONI, P.; BUENO, S. “Instituições Participativas e Policiamento Comunitário: Referencial teórico e revisão da literatura”. In: OLIVEIRA Jr., Almir de (Org.). *Instituições participativas no âmbito da segurança pública: programas impulsionados por instituições policiais*. Distrito Federal: IPEA, 2016, v. 1, p. 19-54.
- JAUREGUI, Beatrice. “Police Ethnography, Extration, and Abolition”. In: FLEMING, Jenny; CHARMAN, Sarah (Org.). *Routledge International Handbook of Police Ethnography*. London and New York: Routledge, 2023, v. 01, p. 493-514.

- LEITE, M. P. “Da ‘metáfora da guerra’ ao projeto de ‘pacificação’: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 2, n. 6, p. 374-389, 2012.
- LIMA, Renato Sérgio. “Eleições de policiais no Brasil e a força do ‘Partido Policial’”. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, v. 1, 2000. p. 158-166.
- LOADER, Ian; WALKER, Neil. *Civilizing Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- MARKS, Monique. “Transforming Police Organizations from Within: Police Dissident Groupings in South Africa”. *The British Journal of Criminology*, Autumn 2000, v. 40 (4). 2000. p. 557-573.
- MILANOVIC, Branko. *Capitalismo, Apenas. O futuro do sistema que domina o mundo*. Coimbra: Conjuntura Atual Editora, 2019.
- MIRANDA, Ana Paula; AZEVEDO, Joelma & ROCHA, Talitha. *Políticas Públicas de Segurança Municipal. Guardas Municipais: Saberes e Práticas*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2014.
- NOBRE, Marcos. *Ponto Final: A guerra de Bolsonaro contra a democracia*. São Paulo: Editora Todavia, 2020.
- NOVELLO, Roberta; ALVAREZ, Marcos César. “Da ‘bancada da segurança’ à ‘bancada da bala’: Deputados-policiais no legislativo paulista e discursos sobre segurança pública”, *Dilemas, Rev. Estud. Conflito Controle Soc.*, v. 15 (1), jan.-abr. 2022, p. 81-101.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. “Notas sobre o futuro da violência na cidade democrática”. *Revista USP*, mar., abr. e maio, 1990.
- PINHEIRO; IZUMINO, Eduardo A.; JAKIMIÁK, Maria Cristina. “Violência Fatal: Conflitos Policiais em São Paulo (81-89)”. *Revista USP*, mar., abr. e maio, 1991.
- POVINELLI, Elizabeth. “Defining Security in Late Liberalism: A Comment on Pedersen and Hoolbraad”. In: PEDERSEN, Morten Axel and HOLBRAAD, Martin (eds.). *Times of Security: Ethnographies of Fear, Protest and the Future*, London: Routledge, 2013. p. 28-32.
- REINER, Robert. *The Politics of the Police*. Sussex, UK: Wheatsheaf Books & Harvest, 1985.
- RIBEIRO, Ludmila & DINIS, Alexandre. “Guardas Municipais no Brasil: Um panorama descritivo”. *Políticas Públicas de Segurança Municipal. Guardas Municipais: Saberes e Práticas*. Rio de Janeiro: Consequência Editora. 2014. pp. 117-154.
- ROBB LARKINS, Erika; DURÃO, Susana. “Guarding the Urban Elite: Hospitality Security in São Paulo”. *City & Society*, v. 34, 2023. p. 01-11.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.

## O patrimônio frente ao neoliberalismo: regressões e resistências

*Leonardo Barci Castriota*

**S**e a ideia de neoliberalismo vai ser alvo de controvérsias desde suas origens<sup>1</sup>, na década de 1990 o termo passou a abranger uma variedade de fenômenos políticos, culturais e ideológicos, tornando-se uma espécie de representação da sociedade contemporânea. Ele se difundiu, então, até mesmo a movimentos sociais e a lutas anticapitalistas, como os zapatistas no México, ampliando seu uso para além dos debates econômicos. A partir dos anos 2000, com a utilização cada vez mais extensiva do termo, inicia-se uma tentativa acadêmica de definir o neoliberalismo de forma mais precisa, destacando suas origens teóricas e sua implementação prática, questionamento que é aprofundado com a crise financeira de 2008, que colocou em questão seus limites e trouxe indagações sobre alternativas ao neoliberalismo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sobre essa divergência desde suas origens, costumam-se citar o Colóquio Walter Lippmann (1938) e a primeira reunião da Sociedade de Mont Pèlerin (1947), onde seus defensores debatiam mais do que concordavam: não obstante compartilhassem a utopia do livre mercado e a oposição ao intervencionismo estatal, suas visões sobre o papel do Estado e as políticas econômicas variavam muito. A polêmica em torno do termo ganhou nova relevância com as reformas liberalizantes de Pinochet no Chile em 1978, sendo adotado pejorativamente por críticos para descrever a desregulamentação dos mercados e o desmantelamento do Estado de bem-estar (ANDRADE, 2019).

<sup>2</sup> Mais sobre essa discussão, confira Andrade (2019), que apresenta de forma detalhada o debate das ciências sociais sobre a pertinência e a definição de neoliberalismo.

O fato é que, ao invocarmos o “neoliberalismo” hoje, estamos lidando com um fenômeno complexo e multiforme, que possui ramificações e implicações econômicas, políticas, sociais e culturais. Não se trata apenas de uma maneira de atuar do capitalismo em sua versão mais contemporânea, mas sim de uma forma de pensar e agir sobre o mundo em suas diversas dimensões. Neste sentido, concordamos com a análise de Borón (1999), que destaca que a supremacia do neoliberalismo é, em certa medida, mais uma vitória ideológico-cultural do que econômica: enquanto no plano econômico o neoliberalismo enfrenta cada vez mais questionamentos e vê emergirem políticas econômicas intervencionistas, no plano ideológico-cultural sua vitalidade está longe de se esgotar.

Segundo Borón, o neoliberalismo teria se tornado hegemônico ao promover quatro modificações fundamentais nas estruturas e na atuação política. Primeiramente, ocorreu a transformação dos direitos sociais em *commodities* negociáveis no mercado. Em seguida, houve uma forte culpabilização do Estado, atribuindo-lhe ineficiência enquanto destacava o mercado como a solução para todos os problemas. Além disso, uma nova mentalidade social foi cultivada, glorificando o capitalismo e o consumismo como os únicos caminhos viáveis e desejáveis. Por fim, estabeleceu-se uma crença generalizada na inexistência de alternativas ao capitalismo, naturalizando as desigualdades decorrentes da expansão imperialista. Esses elementos, presentes na realidade contemporânea, mesmo diante dos fracassos econômicos do neoliberalismo<sup>3</sup>, contribuíram para a percepção da ordem capitalista como algo intrínseco e inevitável, rejeitando qualquer argumento que propusesse uma organização social diferente. Essa ideologia, no sentido mais amplo, seria tão poderosa que faria com que mesmo governos progressistas continuassem seguindo, em suas linhas gerais, políticas públicas alinhadas com os princípios do neoliberalismo.

---

<sup>3</sup> Segundo Augustin (s/d), o resultado das políticas neoliberais teria sido uma desaceleração ainda maior da economia do que a que ele procurara enfrentar: “Se na década de 1960 a taxa média mundial de crescimento do PIB havia sido de 3,4% e na década seguinte de 2,1%, a partir de 1980 o crescimento médio estagnou em torno de 1,2%, permanecendo no mesmo patamar até agora. [...] Ao derrubar a taxa de acumulação de capital, fez que com as taxas de crescimento fossem muito menores que nas décadas anteriores. Ao contrário do que previam seus defensores, as políticas de liberalização não geraram o aumento da produção, fruto da ‘alocação de recursos mais eficiente’. Além disso, a liberalização e a financeirização da economia aumentaram a instabilidade, causando diversas crises ao longo dos anos 1980 e 1990.”



Minha tese, neste texto, é que o neoliberalismo, refletido nas múltiplas políticas setoriais nessas últimas décadas, dificulta o direito à cidade e apropria-se também das próprias políticas de patrimônio, interrompendo um movimento virtuoso que ocorria no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, quando, através do acercamento ao modelo da “conservação urbana”, iniciava-se uma efetiva ampliação tanto do conceito de patrimônio, quanto da articulação das políticas de patrimônio com as políticas urbanas e da participação popular. É imperativo notar como a presença da ideologia neoliberal, que começa a se implantar entre nós efetivamente nos anos 1990, consegue minar de forma profunda os avanços do nosso campo ao longo das últimas décadas, ao mesmo tempo em que o país vivencia a redemocratização. Neste sentido, é forçoso reconhecer que, infelizmente, mesmo governos de cunho progressista, eleitos posteriormente, não tenham conseguido reverter esse quadro, mantendo-se reféns de formulações tradicionais e, em alguns casos, flagrantemente neoliberais.

### Políticas de patrimônio nos anos 1970 e 1980: respondendo à ampliação do conceito

Iniciadas na década de 1930, as políticas de preservação no Brasil foram marcadas, em seus estágios iniciais, pela busca da identidade nacional, um objetivo perseguido pelos intelectuais modernistas que estiveram à frente da criação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Como extensamente estudado por vários autores, ao contrário de muitos outros países da América Latina, as políticas de preservação no Brasil foram inicialmente lideradas por setores progressistas e ligados à vanguarda artística<sup>4</sup>. Com uma orientação predominantemente estética, essas políticas priorizaram os monumentos e sítios históricos do século XVIII, especialmente aqueles localizados em Minas Gerais, considerados como uma expressão inicial de uma cultura nacional (CASTRIOTA, 2008; CAVALCANTE, 2000). Esse enfoque se manteve dominante tanto no discurso quanto na prática do IPHAN, pelo menos até os anos 1960, quando a interação com organizações internacionais de preservação e

---

<sup>4</sup> Dentre os diversos trabalhos recentes nessa linha, cabe citar Gonçalves (1995); Rubino (1996); Santos (1996); Fonseca (1997); Castriota (1999); Guimarães (2004); Gonçalves (2007); Lima Filho; Eckert; Beltrão (2007); Chuva (2009).

o declínio do projeto modernista levaram, lentamente, a uma reconsideração das bases da preservação do patrimônio no país. Nesse período, também começou um movimento de descentralização das políticas de preservação, com o estabelecimento, a partir dos anos 1970, de órgãos estaduais e municipais voltados a uma abordagem mais abrangente e contemporânea (FONSECA, 1997).

Em relação ao IPHAN, é significativo que durante os anos da ditadura civil-militar, os bens culturais por ele selecionados, especialmente os de natureza colonial e excepcional, tenham tido reafirmados seus valores como monumento, tal a força do “discurso autorizado do patrimônio”<sup>5</sup> que aquele órgão soube construir desde suas origens. É interessante perceber que não houve maiores discontinuidades ou inflexões na sua ação, mantendo o IPHAN uma aparente autonomia frente ao novo regime. Ao mesmo tempo, no entanto, o campo do patrimônio enfrentava desafios decorrentes da ampliação da agenda de preservação, delineados desde o início dos anos 1960, o que fez com que aquele órgão federal tivesse que ampliar seu olhar, constatando as limitações de sua visada essencialmente estética e começasse a se apropriar de bens que traziam deslocamentos ao seu discurso preservacionista inicial. Assim, o IPHAN começa, ainda que timidamente, a abordar a questão urbana, com estudos e projetos de preservação numa escala mais ampla, como aqueles realizados por especialistas da UNESCO para conjuntos coloniais tombados<sup>6</sup> e por técnicos do próprio órgão para a Praça XV e o Morro da Conceição, no centro do Rio de Janeiro.

Por outro lado, em escala nacional, o aumento das práticas de preservação vai ocorrer principalmente por iniciativa dos municípios e das leis de plane-

<sup>5</sup> Laurajane Smith, que cunhou o termo, explica: “O Discurso Autorizado de Patrimônio (AHD) é um discurso que, conforme meus argumentos, molda a prática profissional da gestão e conservação do patrimônio. Há mais de uma versão desse discurso, com uma gama de variações nacionais. No entanto, há um Discurso Autorizado de Patrimônio (AHD) internacional que é continuamente autorizado por agências intergovernamentais, como a UNESCO, e por organizações profissionais internacionais, como o ICOMOS e a UICN. As características fundamentais desse discurso profissional internacional tendem a ser reproduzidas em vários contextos nacionais. O Discurso Autorizado de Patrimônio (AHD) é um discurso altamente contestado e que também está sempre se deslocando e alterando.”

<sup>6</sup> Podemos citar aqui a missão de Paul Coremans sobre o Rio de Janeiro, Sabará, Congonhas e ouro Preto, em 1964; de Frédéric Limburg de Stirum a respeito de Parati, no Estado do Rio de Janeiro, em 1967; de Graeme Shankland sobre sua visita a Salvador e outras cidades na Bahia, em 1968; de Alfredo Evangelista Viana de Lima a respeito de suas estadas em Ouro Preto, em 1968 e 1970; de Pierre Habib sobre Olinda e ouro Preto, já em 1979. (LEAL, 2008)

jamento urbano. Na década de 1970, as primeiras tentativas municipais de preservação do patrimônio tiveram início, com destaque para as iniciativas pioneiras do Rio de Janeiro e do Recife. É importante percebermos que essas ações não contaram com a participação direta do IPHAN e nem utilizaram o tombamento federal como meio de proteção. Aqui é preciso anotar também que era mais viável para os governos municipais articular políticas de preservação com o planejamento urbano, sendo notável que em ambos os casos citados foram utilizados instrumentos urbanísticos para proteger áreas históricas. Apesar das dificuldades em integrar efetivamente essas políticas, como discutimos em outro texto (CASTRIOTA, 2009, p. 173-185), muitos municípios brasileiros começaram a propor não apenas a conservação de áreas, mas também a sua reabilitação a partir daquele momento. Um exemplo disso é o Rio de Janeiro, que desde 1979 atuou em seu centro através da aplicação de legislação de uso do solo e fiscal, combinando aspectos de zoneamento, preservação e posturas municipais, juntamente com isenções fiscais. Estamos falando, em um primeiro momento, do projeto Corredor Cultural, uma das iniciativas de maior sucesso no país, que vamos analisar em detalhe, na medida em que ele, a nosso ver, sintetiza a perspectiva progressista que se articulava naquele momento.

## O Corredor Cultural e o modelo da conservação urbana

O fato é que, a partir dos anos 1960, estava em curso uma mudança significativa no campo do patrimônio, impulsionada pela crítica às ideias do movimento moderno e à preservação restrita que ele propunha. Vozes como as de Jane Jacobs, Henri Lefebvre e, no Brasil, Carlos Nelson Ferreira dos Santos, entre outras, ganharam destaque, ao questionar o enfoque exclusivamente estético e arquitetônico das políticas de patrimônio. Nesse contexto, o reconhecimento do valor social e ambiental dos centros históricos tornou-se cada vez mais presente, influenciando a formulação de políticas e conceitos urbanos<sup>7</sup>. Documentos internacionais de patrimônio, como a Carta de Veneza (1964),

<sup>7</sup> Nessa linha, cabe chamar a atenção para a experiência italiana da ANCSA, a *Associação Nacional dos Centros Históricos e Artísticos* e a “Carta de Gubbio” (1960), na qual, ao se reconhecer o valor ambiental dos centros históricos, se enfatiza a necessidade de ligações com

as Normas de Quito (1967) e a Declaração de Nairóbi (1982), refletiram essa nova abordagem, enfatizando a importância da integração do patrimônio cultural com a vida urbana contemporânea. Também naquele período, a experiência de Bolonha, na Itália, que reabilitou seu centro histórico, destacou a relevância das dinâmicas cotidianas, dos moradores e das políticas habitacionais como elementos centrais nas intervenções sobre os centros históricos<sup>8</sup>.

Paralelamente, no Brasil, esse contexto dava origem a novos conceitos e abordagens, que recolocavam os pilares da área do patrimônio, entre os quais cabe destacar as ideias de “patrimônio ambiental urbano” e de “referência cultural”, que, cada uma a seu modo, incorporavam demandas por usos cotidianos e participação social na preservação do patrimônio. É importante perceber que o conceito de “patrimônio ambiental urbano” surge em um ambiente de intenso crescimento urbano durante o período do “milagre brasileiro”, relacionado à industrialização e metropolização, quando o debate entre renovação e preservação nas cidades revela a dualidade entre as dimensões econômica e cultural do projeto de país em curso. Esse crescimento urbano era visto por alguns como preocupante, afetando a qualidade de vida, o equilíbrio regional e a relação com o ambiente, reflexão que levou à criação de regiões metropolitanas na década de 1970, com São Paulo sendo pioneira em 1973. A política urbana delineada nesse período considerava, então, o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental como interligados, surgindo dessa aproximação entre planejamento urbano e preservação, o conceito de patrimônio ambiental urbano, que relaciona cidade, história e ambiente, fundamentado na ideia de qualidade de vida<sup>9</sup>.

Neste contexto, a ideia do “patrimônio ambiental urbano” foi materializada em iniciativas como o Programa de Cidades Históricas (PCH), que apostava no patrimônio cultural como impulsionador do desenvolvimento regional<sup>10</sup>. A percepção do ambiente urbano como protagonista nas políti-

---

o plano diretor municipal, através da designação dos centros como áreas a serem protegidas e reabilitadas. Mais sobre a experiência italiana, confira Piccinato, 2005.

<sup>8</sup> Para um panorama sobre a experiência de Bolonha, confira, Martins e Lapa, 2020.

<sup>9</sup> Mais sobre o contexto da origem da ideia de patrimônio ambiental urbano, confira: Tourinho e Rodrigues, 2020.

<sup>10</sup> O *Programa de Cidades Históricas* (PCH), criado em 1975, introduziu mudanças nos conceitos dominantes, ao propor a reinserção de bens imóveis nas cidades como “elementos dinâmicos”, não mais os tratando apenas como objetos estéticos. Inicialmente implantado

cas públicas urbanas e de patrimônio se consolidou nesse período. Mesmo que tenham havido interpretações divergentes sobre o conceito de patrimônio ambiental urbano, destacando-se debates sobre sua ênfase nos aspectos sociais versus materiais, o fato é que ele impulsionou a inclusão do patrimônio histórico na gestão das cidades brasileiras, ampliando a visão de preservação para além do monumento isolado e integrando os bens culturais comuns ao contexto urbano. Esse processo marcou, de fato, a introdução de termos como “paisagem” e “ambiente” nas políticas públicas urbanas<sup>11</sup>.

Outro marco neste período, a Carta de Petrópolis, resultante do Primeiro Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos de 1987, reflete esse contexto da época, destacando o potencial do patrimônio na promoção da cidadania e estabelecendo como objetivo principal da preservação a busca pela “implementação da qualidade de vida”. Nela, o planejamento é definido como uma das formas essenciais do pleno exercício da cidadania, e a visão abrangente adotada no documento visa à “reapropriação política do espaço urbano pelo cidadão”. O documento também renomeou o centro histórico como “sítio histórico urbano”, concebido como uma “área crítica”, não em oposição aos espaços não históricos da cidade, já que toda a cidade é considerada um organismo histórico. Além disso, destacou-se a questão sensível do uso do patrimônio localizado nos sítios históricos urbanos: sua principal função deveria ser a moradia, sem excluir outros usos, não apenas culturais, mas principalmente relacionados aos “universos do trabalho e do cotidiano”.

Naquele momento, percebia-se, então, a necessidade de se considerar a cidade como um “patrimônio ambiental”, que abrange não apenas monumentos isolados, mas também o contexto histórico, cultural e social que define a paisagem urbana como um todo. Neste sentido, consolida-se também no Brasil a utilização do modelo da “conservação urbana”, que visa preservar as caracte-

---

nas cidades do Nordeste, onde deveria articular ações ligadas ao turismo, o PCH se expandiu para todo o território nacional, durando dez anos e financiando 193 projetos, entre os quais 10 intervenções em conjuntos urbanos e 15 planos urbanísticos e de desenvolvimento urbano. Porém, como anota Marcia Sant’anna, apenas 20% dos monumentos restaurados geraram recursos para sua própria conservação. Dos planos diretores financiados pelo Programa, poucos foram implementados por falta de articulação com os municípios e também por falta de uma legislação que obrigasse a sua execução.

<sup>11</sup> Mais sobre este conceito, confira em Tourinho e Rodrigues, 2020.

rísticas culturais e históricas significativas do “patrimônio ambiental urbano”, adaptando-se, ao mesmo tempo, às mudanças e necessidades contemporâneas. Em contraste com a ideia de preservação, que se concentra na manutenção do estado original dos bens culturais, a conservação reconhece a inevitabilidade da mudança e busca gerenciá-la de forma a preservar a identidade cultural e histórica da cidade<sup>12</sup>. A conservação urbana também está intimamente ligada a políticas mais amplas de desenvolvimento, destacando a importância de integrar a preservação do patrimônio aos processos de planejamento urbano e regional, que é exemplificado pelo surgimento de legislações e políticas de conservação de áreas históricas em diferentes países, como os “*arrondissements historiques*” na França, as “*conservation areas*” na Inglaterra e os “*historic districts*” nos Estados Unidos. Outro aspecto a se destacar neste modelo da “conservação urbana” é que, apesar de o Estado desempenhar um papel central, há uma crescente valorização da participação das comunidades e da iniciativa privada.

A nosso ver, o projeto do Corredor Cultural, desenvolvido no Rio de Janeiro desde o final dos anos 1970<sup>13</sup> representa o melhor exemplo da utilização desse modelo da conservação urbana em nosso país, conjugando vários de seus traços marcantes: a incorporação de um conceito mais amplo de patrimônio, envolvendo o patrimônio não monumental e os aspectos imateriais, um cuidadoso trabalho de campo, a integração das políticas de preservação com as políticas urbanas e o estímulo à participação popular.

Assim, já no que se refere ao primeiro ponto, podemos ver claramente em ação ali a ideia do “patrimônio ambiental urbano”, corrente naquele momento: menos interessado nos atributos físicos dos bens culturais, o projeto buscava muito mais a manutenção de certas formas de ocupação do centro, estimulando outras que lhes agregassem novos valores. O depoimento da arquiteta Alice Reis, que trabalhou no projeto do Corredor Cultural, aponta isso claramente:

O que a gente começou a trabalhar é um conceito de patrimônio, mas um conceito de patrimônio que era assim: o ambiente urbano como patrimônio, e não o

<sup>12</sup> Mais sobre essa distinção entre preservação e conservação no campo do patrimônio cultural, confira Castriota (2008), especialmente p. 153-171.

<sup>13</sup> Mais sobre a história da concepção e implantação do Corredor Cultural, confira Nascimento (2021).

imóvel. Eu acho que essa ideia começou a se configurar nesse momento, mesmo a gente sem sentir muito bem que estava fazendo isso. (REIS, 19/01/2016).

No que tange à *integração com as políticas urbanas*, podemos nos referir à Flávia Brito do Nascimento, que anota que a transformação do campo patrimonial se dava, naquele momento, em três aspectos cruciais para compreender o contexto das políticas de preservação: a criação de alternativas ao instituto legal do tombamento, a atuação dos órgãos de planejamento nas esferas do patrimônio e a inserção do patrimônio nas agendas que hoje se chamam intersetoriais. Se este último desafio era o mais difícil de ser concretizado<sup>14</sup>, podemos identificar com clareza a presença dos dois primeiros aspectos na experiência do Corredor Cultural no Rio de Janeiro. De fato, em relação à proteção legal e ao planejamento, conseguiu-se desenvolver com sucesso uma abordagem própria de conservação urbana, sem recorrer ao tombamento, sendo concebido por profissionais de arquitetura e urbanismo que não possuíam vínculos com órgãos de patrimônio. Como sabemos, no caso do Corredor Cultural, a conjunção específica da legislação urbana do Rio de Janeiro permitiu o avanço da proposta de salvaguarda por meio do Projeto Aprovado de Alinhamento (PAA), que, aliado ao interesse político e à opinião pública sobre o Centro, criou condições favoráveis para sua implementação.

Finalmente, a *participação popular*, outro dos pilares da conservação urbana, foi intensa e diversificada no projeto do Corredor Cultural, abrangendo vários níveis ao longo de seu desenvolvimento e implementação. Assim, a população em geral, incluindo residentes, comerciantes e frequentadores do centro, desempenhou um papel significativo ao expressar suas necessidades e preocupações por meio de consultas públicas, reuniões comunitárias e canais de comunicação abertos, como o Escritório Técnico. Além disso, artistas e intelectuais contribuíram ativamente, trazendo uma perspectiva cultural e

---

<sup>14</sup> “Começando pelo último, o mais distante da concretização, embora tenha sido realizado pelo governo federal no Programa de Cidades Históricas. O turismo e o ‘uso cultural’ foram recorrentemente os chamarizes para a inserção do patrimônio na agenda intersetorial, crescendo como prática nos anos seguintes. A habitação como política de permanência e de uso foi experimentada pontualmente em projetos dos anos 1980, como no Projeto Olinda, mas não levaram ao desejado transbordamento do patrimônio para as esferas do cotidiano” (NASCIMENTO, 2020, p. 15)

criativa para o processo, promovendo a diversidade cultural e valorizando o patrimônio histórico da região com a criação de centros culturais e espaços de arte. Criou-se também uma Câmara Técnica, que foi essencial para garantir uma abordagem multidisciplinar e inclusiva, com especialistas em áreas como arquitetura, urbanismo, história e sociologia, considerando tanto os aspectos técnicos quanto os valores sociais e culturais da área. Gestores municipais e políticos também desempenharam um papel crucial na definição de políticas e diretrizes, na alocação de recursos e na tomada de decisões estratégicas para garantir o apoio institucional e a viabilidade financeira do projeto. Finalmente, é importante destacar que proprietários e locatários de imóveis, bem como comerciantes locais e associações comerciais, foram envolvidos no processo através do Escritório Técnico, recebendo informações e orientações sobre preservação e gestão de seus bens, tendo sua participação sido vital para garantir o apoio da comunidade local e o sucesso a longo prazo do projeto<sup>15</sup>.

Estavam presentes ali, portanto, os elementos que compunham o quadro de um projeto de conservação urbana: partindo-se de uma concepção contemporânea e ampla do patrimônio, articulavam-se no projeto do Corredor Cultural as políticas específicas desse campo com as políticas urbanas, trabalhando-se intensivamente com mecanismos de participação popular. No entanto, esse modelo, que buscava preservar o patrimônio ambiental urbano numa perspectiva cidadã, estava ameaçado por outra perspectiva que também despontava naquele período: a visão neoliberal, que, ao tomar a cidade como mercadoria, privilegiava as intervenções espetaculares e mercadológicas sobre o patrimônio.

## Pelourinho, Rio Cidade, Porto Maravilha, e outros mais...

David Harvey, em vários momentos de sua obra, discute como o capitalismo influencia a produção do espaço urbano, destacando o papel essencial da urbanização na absorção dos excedentes de capital. Ele observa que, ao longo da acumulação capitalista, há uma quantidade crescente de dinheiro em busca de investimento rentável, o que frequentemente resulta em riscos e crises cíclicas. A produção imobiliária de valores de troca nas cidades emerge

---

<sup>15</sup> Mais sobre a participação popular no projeto do Corredor Cultural, confira Fonseca (2009).



como uma maneira de reinvestir esses excedentes e permitir a apropriação pelo capital financeiro global, intensificando assim a especulação imobiliária e os conflitos sociais<sup>16</sup>. Em *Cidades rebeldes* (2014), ele vai além, destacando como esse processo muitas vezes envolve uma “destruição criativa”, que afeta desproporcionalmente os pobres, marginalizados e desprivilegiados politicamente. A conexão entre a neoliberalização e as transformações urbanas torna as cidades centros cruciais para os projetos de reestruturação neoliberal, promovendo a expansão do capital internacional e intensificando a concorrência entre os locais. Aqui é importante observar que essa reestruturação, do ponto de vista físico, não precisa necessariamente adotar o modelo moderno da renovação urbana, que trabalha com a demolição de partes inteiras da cidade para dar lugar a novas estruturas e edificações. A reestruturação pode, sim, se manifestar como o seu contrário aparente: através de projetos de “revitalização”, implementam-se intervenções aparentemente preservacionistas sobre o patrimônio, que, no entanto, vai ser colonizado pelo capital e pensado como mercadoria.

Assim, na esteira do neoliberalismo, disseminam-se também pelo mundo e, com muita força, na América Latina a partir dos anos 1990, abordagens de planejamento e gestão urbana que têm como objetivo criar ambientes favoráveis ao crescimento da economia de mercado, que frequentemente recorrem a estratégias que enfatizam a estética e o espetáculo, enquanto obscurecem os problemas reais, resultando em uma neutralização dos problemas sociais (FARRIA, 2017). Mesmo a arte e a cultura locais são muitas vezes comercializadas como atrativos para o capital, levando à massificação e à perda de identidade. Além disso, os novos espaços urbanos muitas vezes excluem economicamente os grupos mais pobres, segregando-os e reforçando a divisão social<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> A partir da desregulação do sistema financeiro na segunda metade dos anos 1980, o financiamento imobiliário de mercado expandiu-se rapidamente, impulsionado por hipotecas residenciais negociáveis e uma especulação que inflacionou os preços. A falta de avaliação de riscos nesses créditos hipotecários resultou em uma enorme inadimplência e execuções hipotecárias nos EUA, levando à crise imobiliária de 2008 e a intervenção do tesouro americano para evitar a falência do sistema bancário. A crise acabou se espalhando para outros países centrais devido à integração dos mercados financeiros globais, impactando os investimentos na globalização.

<sup>17</sup> Uma análise detalhada do fenômeno da gentrificação, relacionando a reflexão inicial sobre ele com suas manifestações na América Latina, pode ser encontrada em Castriota (2017).

Essa perspectiva pode ser exemplificada pelo “Programa de Recuperação do Centro Histórico de Salvador”, implementado a partir de 1991, pelo governo do Estado da Bahia, liderado por Antônio Carlos Magalhães. Em 1985, a UNESCO reconheceu o centro histórico de Salvador como Patrimônio da Humanidade. Diante da deterioração física dos edifícios, a Prefeitura de Salvador contratou a arquiteta Lina Bo Bardi para desenvolver um projeto de reabilitação, cuja intenção original, na esteira do modelo da conservação urbana que delineamos no tópico anterior, era a de preservar as relações sociais e culturais existentes na área. No entanto, a intervenção de 1991 alterou a orientação inicial do projeto de Lina Bo Bardi, concentrando o interesse na exploração do potencial turístico e econômico da região. Assim, entre 1992 e 1995, a primeira etapa deste Programa foi marcada por um intenso processo de gentrificação, resultando na expulsão da maioria dos moradores de baixa renda e na mudança da função dos imóveis, agora destinados ao comércio e aos serviços. É como relata João Jorge Rodrigues:

[...] o Pelourinho/Maciél deveria ser uma vitrine do turismo baiano, e, portanto, deveriam se realizar ali obras que recuperassem fisicamente a área, mas que estivessem atentas às novas necessidades, que seriam instalar lojas de artigos turísticos, bares etc. (RODRIGUES, 1995)

Nada mais distante da ideia do patrimônio ambiental urbano ou da conservação integrada preconizada pela Declaração de Amsterdã (1975) e traçada com delicadeza pelo projeto do Corredor Cultural: o patrimônio agora é visado por uma perspectiva estética superficial, não se articulando as intervenções com as políticas urbanas mais amplas nem se trabalhando minimamente com a participação popular. Pelo contrário: a cidadania nesses projetos vai ser, muitas vezes, mediada pelo mercado, como exemplificado na requalificação da região da Luz em São Paulo, onde a limpeza social é frequentemente realizada antes de qualquer projeto de revitalização urbana. Ações como despertar pessoas em situação de rua com baldes de água gelada e demolir edifícios ocupados por famílias sem-teto são justificadas pelo Estado, muitas vezes com apoio da mídia, perpetuando assim a exclusão social (FARIA, 2017, p. 189). Essas práticas acabam invisibilizando os grupos marginalizados da sociedade, diminuindo a esfera pública e tornando o espaço urbano menos democrático.

O espaço público, quando entendido como um local de cidadania, é essencial para o direito à cidade e para a expressão da ética social, mas sua privatização retira essa possibilidade, contribuindo para a despolitização da sociedade e a fragmentação das classes populares. É como aponta Maria Tereza Luchiarì:

Este movimento entre o velho e o novo, acelerado pela urbanização turística, gera novas paisagens, consome outras, traz à cena novos sujeitos sociais, elimina ou marginaliza outros e redesenha as formas de apropriação do espaço urbano, substituindo antigos usos e elegendo novas paisagens a serem valorizadas para o lazer. A criação destrutiva da urbanização turística desafia a todo instante a sobrevivência de antigas paisagens e a resistência do lugar. (LUCHIARI, 1998, p. 17-18)

No Rio de Janeiro, se o projeto do Corredor Cultural é mantido até recentemente, ele perde sua centralidade nas formulações urbanas, tendo o protagonismo passado a ações mais “espetaculares”, entre as quais poderíamos citar o Projeto Rio Cidade, intervenção implementada durante o período de 1995 a 2000, inspirada no empreendedorismo urbano dos anos 1990 e influenciada por políticas aplicadas em cidades dos Estados Unidos e da Europa, como Barcelona. De forma semelhante, o projeto visava promover a cidade e atrair investimentos, seguindo uma tendência global de competição entre cidades. É interessante anotar que essa intervenção foi parte de um conjunto de projetos e ações que compuseram o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que tinha como objetivo melhorar a qualidade do meio ambiente urbano e fortalecer a vida dos bairros, estimulando o sentimento de pertencimento da população. O Rio Cidade consistiu, assim, em uma série de intervenções em áreas comerciais e corredores de bairros, com o objetivo de resgatar a integração do cidadão com o espaço urbano, melhorando o conforto, segurança e disciplina dos usuários. Isso incluiu a renovação e ordenação do mobiliário urbano, adaptação das calçadas para deficientes físicos, reformulação do sistema de iluminação e sinalização públicas, além de soluções para problemas de drenagem das águas pluviais<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A primeira etapa do projeto, Rio Cidade I, contemplou 15 bairros, enquanto o Rio Cidade II abrangeu mais 15 áreas. O projeto foi além da simples melhoria da infraestrutura, buscando também criar uma imagem de maior civilidade e bem-estar para os moradores, com o objetivo de influenciar a percepção da cidade tanto interna quanto externamente.

Se não podemos comparar diretamente o Corredor Cultural ao Rio Cidade – afinal trata-se de projetos com objetivos e abrangência muito diferentes – podemos, sim, perceber como este último pode ser entendido como parte da influência do neoliberalismo nas cidades, especialmente durante os anos 1990. A começar pela tentativa de promover o Rio de Janeiro e torná-lo mais atraente para investidores, turistas e residentes, reforçando as potencialidades da cidade para se destacar em um mercado global cada vez mais competitivo. O neoliberalismo promove, como sabemos, a competição entre cidades para atrair investimentos e recursos, usando, para isso, entre outros, do chamado *city marketing*, onde se busca criar uma imagem positiva da cidade, tanto para os próprios moradores quanto para investidores e visitantes. A melhoria da infraestrutura urbana não apenas beneficia os residentes, mas também serve como uma ferramenta de *marketing* para atrair investimentos.

A visão neoliberal influenciará também diretamente na gestão das cidades, havendo, como aponta Harvey (1996, p. 49), uma transição do gerenciamento para o “empresariamento” na gestão urbana. Esse “empresariamento” das cidades, também conhecido como empreendedorismo urbano, tem como principal instrumento as chamadas *parcerias público-privadas*, nas quais “as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego” (p. 52).

Nesta linha, podemos citar um projeto mais recente, o Porto Maravilha, lançado em 2009 durante a gestão do prefeito Eduardo Paes, que visava transformar a região do Porto do Rio de Janeiro em um novo polo urbano, abrangendo cultura, lazer, moradia e negócios. Este projeto representa um caso emblemático da relevância que passam a ter as Parcerias Público-Privadas (PPPs), que foram cruciais para a sua viabilização: sob a liderança da Odebrecht, o consórcio Porto Novo assumiu a responsabilidade pela execução das obras de infraestrutura e pela gestão dos recursos financeiros, refletindo a crença neoliberal na eficiência do setor privado na prestação de serviços e na gestão de recursos. É interessante vermos como, no caso do Porto Maravilha, encontramos os quatro pontos destacados por Bóron como inerentes à abordagem do neoliberalismo: a transformação do patrimônio em *commodity*, a crença na ineficiência do Estado como gestor, apontando-se o mercado como solução

para todos os problemas, a glorificação do capitalismo e do consumismo e a naturalização das desigualdades produzidas por esse sistema. Não vamos nos aprofundar mais neste projeto, já suficientemente estudado por outros autores<sup>19</sup>, mas é inegável como a visão neoliberal se manifesta em diversos aspectos dele, desde a privatização de espaços públicos e serviços até a mercantilização do espaço urbano, passando por flexibilizações regulatórias necessárias para sua implementação.

## Resistências ao neoliberalismo: participação popular e o “patrimônio insurgente”

Essa ênfase na privatização e na lógica de mercado, que no contexto do patrimônio cultural se traduz em uma tendência à mercantilização de espaços históricos e bens culturais, é acompanhada por um forte desinvestimento estatal, com a preconização pelo neoliberalismo da redução do papel do Estado na economia e na prestação de serviços públicos. Aqui vemos um esvaziamento crescente dos órgãos públicos, nas diversas esferas de governo, bem como cortes de verbas generalizado e a falta de apoio governamental para projetos de conservação e revitalização de espaços históricos.<sup>20</sup>

Essa tendência se torna ainda mais aguda nos últimos anos, no período pós-impeachment, quando o governo Temer promove um gradual esvaziamento das políticas públicas, especialmente as políticas sociais, com cortes profundos de verbas para as áreas da saúde, educação e cultura, cujo ministério chega a ser extinto. Esta agenda se reflete também nas políticas de patrimônio, tanto em nível federal, com a substituição da direção do IPHAN, quanto em nível estadual e municipal, onde se desmontam instituições e instrumentos de proteção legal, se aproveitando do clima vigente<sup>21</sup>. Esse dismantelamento se aprofunda ainda

---

<sup>19</sup> A esse respeito, confira: Monié; Santos da Silva (2015); Broudehoux; Mendes (2019); Monteiro (2023).

<sup>20</sup> A grande exceção no período são os projetos MONUMENTA/BID e PAC Cidades Históricas, que analisamos em Castriota (2015).

<sup>21</sup> Assim, de norte a sul do país se vivencia uma rápida regressão nas pautas do patrimônio cultural. Para ficarmos apenas na região Sul, por exemplo, encontramos um quadro que representa o clima que se instala nas políticas de preservação no restante do país: em novembro de 2017, vamos ter em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, a revogação da

mais nos anos seguintes: se entre 2016 e 2018, como aponta o cientista político Leonardo Avritzer, o elemento central do processo de regressão democrática estaria no “desempoderamento das instituições eleitorais pelas vias judicial ou pela via do impeachment”, com a ascensão de Bolsonaro, em 2019, viveríamos um momento “marcado por elementos antidemocráticos, da proscricção da oposição e de movimentos sociais aos fortes enfrentamentos com o Judiciário e ameaças à liberdade de imprensa” (AVRITZER, 2019). Estávamos frente àquilo que alguns autores denominam “neoliberalismo autoritário”, onde se explicitam os traços antidemocráticos das formulações neoliberais.

É interessante destacarmos, no entanto, para fechar essa rápida reflexão, as resistências a esse estado de coisas, que residem, a meu ver, em dois tipos de resposta: a participação popular e o que temos denominado de “patrimônio insurgente”. No que se refere ao primeiro ponto, a socióloga Maria de Lourdes Dolabela Pereira aponta que nas últimas décadas teria havido tanto a “adoção de novos dispositivos legais e interinstitucionais”, quanto à “multiplicação de interlocutores – dentre os quais se destaca a preponderância das comunidades” no campo do patrimônio, que requereram “alterações nas políticas de gestão do patrimônio cultural, urbano e ambiental” (PEREIRA, 2000). No contexto brasileiro, é inegável que a participação social tem desempenhado um papel crucial na democratização desde 1985, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988. No que diz respeito ao patrimônio cultural, destaca-se o importante papel dos conselhos do patrimônio diante das novas prerrogativas e competências atribuídas às diversas instâncias de poder, ganhando destaque em agendas locais no Brasil a abertura de canais de par-

---

lei do Inventário do Patrimônio Cultural de Bens Imóveis do Município, um inventário de proteção que coordenava esse mecanismo com o desenho urbano e era uma referência no país já havia mais de uma década. Enquanto isso, em Florianópolis, capital de Santa Catarina, se esvazia o órgão responsável pela proteção do Patrimônio Histórico Artístico e Natural do Município, o tradicional Sephan, que trabalhava na perspectiva da integração com o planejamento urbano desde décadas. Se este continua existindo, vai estar hoje altamente enfraquecido, sem vinculação institucional explícita e abrigado de forma provisória no IPUF. Ainda em 2017, no Paraná, 17 dos 20 especialistas que integravam o Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (Cepha) renunciaram para denunciar o que consideravam uma “equivocada política cultural”, que, a seu ver, colocava o patrimônio natural e cultural do Estado em risco, ao estabelecer – de forma regressiva – que os processos de tombamento só poderiam ter início com a anuência do governador.

ticipação e espaços de cogestão entre sociedade civil e Estado. Assim, a Carta Magna estabelece, pela primeira vez na legislação brasileira, que cabe ao Poder Público, “com a colaboração da comunidade”, promover a proteção do patrimônio cultural, abrindo espaço para a multiplicação dos conselhos por todo o país, os quais passam a ter a função de estabelecer as políticas de patrimônio<sup>22</sup>.

Entretanto, esse cenário favorável à participação também sofre mudanças nas últimas duas décadas, quando o patrimônio cultural começa a ser cada vez mais apropriado pelo mercado e pelas políticas neoliberais adotadas pelo Estado. A luta pela valorização das diversas identidades, que caracterizou as políticas de patrimônio no Brasil a partir dos anos 1980, com o aumento da participação da comunidade, gradativamente cede lugar, como vimos, a políticas de espetacularização, onde o patrimônio é esteticamente reapropriado como uma mercadoria de destaque, tornando-se um fator de atratividade para potenciais investidores. Conseqüentemente, os próprios conselhos, que eram instâncias híbridas de governança amplamente disseminadas pelo país no final do século XX e que naquele momento desempenhavam um papel importante na representação da população, começam a perder gradualmente sua relevância. No início do século XXI, essas instâncias passam a ser dominadas pelos interesses do setor empresarial, estabelecendo uma nova aliança estratégica com o poder público, o que representa um claro retrocesso na presença e representatividade dos segmentos técnicos e populares.

Nesse contexto de avanço das políticas privatistas e enfraquecimento das instâncias de representação, surgem, no entanto, com muito vigor na segunda década do século XXI, movimentos sociais no campo do patrimônio com características distintas dos movimentos sociais tradicionais, e que temos denominado, em outros estudos, de “patrimônio insurgente” (CASTRIOTA; BRAGA, 2016). O fato é que, nos últimos anos, multiplicam-se nas cidades brasileiras iniciativas em que setores da sociedade partem para a “ação direta”, ocupando e reutilizando espaços públicos e edifícios de valor patrimonial, numa crítica – mais ou menos clara – da representatividade do poder constituído ou mesmo das instâncias formais de participação, como os conselhos do patrimônio, que

---

<sup>22</sup> Uma experiência interessante de municipalização do patrimônio e de criação de conselhos é a da Lei do ICMS cultural de Minas Gerais, em vigor há mais de 20 anos, com resultados significativos. Mais a respeito, confira Botelho (2006).

se estabeleceram na luta pela redemocratização do país desde os anos 1980. Assim, ao lado do avanço do neoliberalismo, cabe anotar o surgimento dessa perspectiva insurgente no campo do patrimônio, que tem ocupado ruas, praças e edifícios abandonados ou não utilizados do Brasil, recolocando em questão o direito à cidade e à memória. #OcupeEstelita (Recife / PE), Porto do Capim em Ação (João Pessoa / PB), Ocupa o Quadrado (Pelotas / RS), Espaço Comum Luiz Estrela (Belo Horizonte / MG) são apenas algumas dentre as dezenas de experiências que parecem apontar para um novo caminho e uma nova etapa na luta pela preservação do patrimônio em nosso país<sup>23</sup>.

## Referências:

- ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 34, n. 1, Janeiro/Abril 2019.
- AUGUSTIN, André Coutinho. *O neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, s.d. Disponível em: [www.casaruibarbosa.gov.br](http://www.casaruibarbosa.gov.br)
- AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia*. Todavia. Edição do Kindle, 2019.
- BORÓN, A. Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e a decadência da democracia na América Latina. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo II: que Estado para que Democracia?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 7-67.
- BOTELHO, Tarcísio R. Patrimônio cultural e gestão das cidades: uma análise da lei do ICMS Cultural de Minas Gerais. *Habitus*. Goiânia, v. 4, n. 1, p. 471-492, 2006.
- BROUDEHOUX, Anne-Marie; MENDES, Mariana Fernandes (orgs.). *10 anos de Porto Maravilha: Do projeto de renovação à construção de um novo espaço de exclusão*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. Living in a World Heritage Site: Preservation policies and local history in the city of Ouro Preto (Brazil). *Traditional Dwellings and Settlements Review*, Berkeley / Estados Unidos, v. X, n. II, p. 7-20, 1999.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Patrimônio cultural* conceitos, políticas, instrumentos. São Paulo: Annablume, 2008.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci. A urbanização perversa: considerações iniciais sobre gentrificação e patrimônio. In: CAMPOS, Yussef Daibert Salomão de; KULEMEYER, Jorge (org.). *El lado perverso del patrimonio cultural*. 1ª ed. San Salvador de Jujuy: Editorial de la Universidad Nacional de Jujuy - EDIUNJU, 2017. p. 67 - 101.
- CASTRIOTA, Leonardo Barci; BRAGA, Gabriel. Patrimônio insurgente: estetização e resistência cultural no Brasil do início do século XXI. *Contested\_cities*, 2016. Disponível em <http://contested-cities.net/working-papers/2016/patrimonio-insurgente-estetizacao-e-resistencia-cultural-no-brasil-do-inicio-do-seculo-xxi>

<sup>23</sup> A esse respeito, confira Castriota e Braga (2016).



- CHUVA, Márcia *Os arquitetos da memória: sociogênese das práticas de preservação do patrimônio cultural no Brasil (anos 1930-1940)*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.
- FONSECA, Maria Cecília Londres. *O Patrimônio em Processo: Trajetória da Política Federal de Preservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Minc-IPHAN, 1997.
- FONSECA, Thalita Pereira da. Participação em ações de preservação: o caso do Corredor Cultural do Rio de Janeiro. *Risco*. Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo. 35. Programa de pós-graduação do Departamento de Arquitetura e Urbanismo EESC-USP, 2009.
- GONÇALVES, Cristiane Souza. *Restauração arquitetônica*. A experiência do SPHAN em São Paulo, 1937-1975. São Paulo: Annablume, 2007.
- GONÇALVES, Cristiane Souza. *Experimentações em Diamantina*. A prática do IPHAN em uma cidade tombada. São Paulo: Editora UNIFESP, 2019.
- GONÇALVES, José Reginaldo Santos. *A Retórica da Perda: os discursos do patrimônio cultural no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, IPHAN, 1995.
- HARVEY, David. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.
- HARVEY, David. et al. *Cidades rebeldes*. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes – Do direito à Cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FARIA, J. Neoliberalismo, cidade e cidadania: questões sobre o esvaziamento político do espaço público na metrópole brasileira. *Indisciplinar, [S. L.]*, v. 4, n. 5, p. 172–197, 2017. Disponível: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/indisciplinar/article/view/33450>
- LEAL, Cláudia Feierabend Baeta (org.). *As Missões da Unesco no Brasil*: Michel Parent. Rio de Janeiro: IPHAN, COPEDOC, 2008.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- LUCHIARI, Maria Tereza D. P. Urbanização turística - um novo nexos entre o lugar e o mundo. In: LIMA, Luiz Cruz (Org.). *Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico*. Fortaleza: Ed. UECE, 1998. pp. 17-18.
- MARTINS, Fabrício; LAPA, Tomás de Albuquerque. A conservação urbana integrada de Bohna (1950-1970) a partir da obra de Pierluigi Cervellati. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 10, p.78017-78038, oct. 2020. DOI:10.34117/bjdv6n10-289
- MONIÉ, Frédéric; SANTOS DA SILVA, Vivian O projeto Porto Maravilha de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro entre inovações e retrocessos na produção do espaço urbano. *Revista Transporte y Territorio*, núm. 12, enero-junio, 2015, pp. 110-126 Universidad de Buenos Aires Buenos Aires, Argentina
- MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes dos Santos. Turistificação e regeneração urbana: o caso do Projeto Porto Maravilha na zona portuária do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 25, e202303, 2023.
- NASCIMENTO, Flávia Brito do. Ao sul do Corredor Cultural: moradia e patrimônio na área central do Rio de Janeiro durante a década de 1980. *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, Nova Série, v. 28, 2020, p. 1-39. <https://doi.org/10.1590/1982-02672020v28d2e5>

- NASCIMENTO, Flávia Brito do. O Corredor Cultural e os processos históricos da preservação do Centro do Rio de Janeiro, 1970-1989. *Cadernos do Proarq*: Revista de Arquitetura e Urbanismo do Proarq, n. 36. Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 2021, p. 165-184.
- PICCINATO, Giorgio. *Historic centres under pressure. Lights and shadows from the Italian experience*, 2005. Disponível em: [https://www.academia.edu/48600376/Historic\\_Centres\\_Under\\_Pressure\\_Lights\\_and\\_Shadows\\_from\\_the\\_Italian\\_Experience](https://www.academia.edu/48600376/Historic_Centres_Under_Pressure_Lights_and_Shadows_from_the_Italian_Experience) .
- PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas. *Preservar, conservar e modernizar: um novo paradigma para a reabilitação do centro do Rio*. Coleção Estudos Cariocas — Secretaria Municipal de Urbanismo. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, n. 20020502, mai
- RODRIGUES, João Jorge. O Olodum e o Pelourinho. In: Marco Aurélio A. de Filgueiras Gomes (Org.). *Pelo Pelô: História, Cultura e Cidade*. Salvador: EDUFBA, 1995. pp. 82-87.
- RUBINO, Silvana. O mapa do Brasil passado. *Revista do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Rio de Janeiro, v. 24, p. 97-105, 1996.
- SANTOS, Mariza Veloso Motta. Nasce a Academia SPHAN. *Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional*, Brasília, n. 24, p. 77-95, 1996.
- SILVA, Marcos Antonio da; JOHNSON, Guillermo Alfredo. Neoliberalismo e Cultura Política na América Latina: uma crítica à visão liberal de Estado, Democracia e Sociedade Civil. *Revista Brasileira de Estudos Latino-americanos*. REBELA, v. 1, n. 2, out. 2011.
- SMITH, Laurajane. Desafiando o Discurso Autorizado de Patrimônio. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 21, núm. 2, 2021. <https://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/article/view/1957/749>
- SOUZA, Ângela Maria Gordilho. Urbanismo neoliberal, gestão corporativa e o direito à cidade: impactos e tensões recentes nas cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 20, n. 41, pp. 245-265, jan/abr 2018 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4112>
- TOURINHO, Andrea de O.; RODRIGUES, Marly. Patrimônio ambiental urbano, cidade e memória: uma dimensão política da preservação cultural na década de 1980. *Anais do Museu Paulista*. São Paulo, Nova Série, v. 28, 2020, p. 1-32.

## O desastre planetário e o negacionismo do capital globalizado

*Luiz Marques*

**A** evidência do desastre planetário em curso e a negação dessa evidência, ou ao menos a recusa em admiti-la em sua real dimensão, são os dois traços definidores do nosso tempo. De onde a posição central em nossos dias do fenômeno do negacionismo. Ao contrário da acepção original do termo negacionismo, empenhado em relativizar ou negar a existência dos campos de extermínio criados pelo Terceiro Reich, o negacionismo contemporâneo é um fenômeno multidimensional e tem por foco descreditar o consenso científico, a informação qualificada e mesmo os padrões elementares de causalidade. Trata-se de um termo polissêmico, com suas diversas facetas e gradações, desde a mais tosca e pueril, que se obstina a negar o caráter antropogênico da emergência climática, ou mesmo sua simples existência, à mais douda e universitária, nutrida pelo mundo ficcional dos economistas, segundo os quais, por exemplo, em 2030 estaremos mais próximos do cumprimento das metas dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável do que estávamos em 2015, quando essas metas foram aprovadas. Em outras palavras, o negacionismo contemporâneo pode ser entendido *stricto e lato sensu*, ou seja, como negação da ciência do clima e como negação da evidência de um mundo em colapso, negações que se dispõem, por assim dizer, em círculos concêntricos. Vejamos algumas dessas dimensões.

## 1. O negacionismo *stricto sensu*

*Stricto sensu*, ou seja, em seu núcleo duro, o negacionismo é a recusa de princípio em aceitar como evidências os resultados de dois séculos de pesquisas científicas e os sucessivos alertas vermelhos que os cientistas enviam aos governantes e às sociedades há mais de 60 anos sobre as mudanças climáticas, a destruição da natureza e a poluição químico-industrial. De fato, o que sabemos hoje de mais consolidado sobre esses processos já era sabido e era objeto de advertências da ciência desde ao menos os anos sucessivos ao pós-guerra, a começar pela obra seminal de Rachel Carson (1962) sobre o impacto dos agrotóxicos sobre a biosfera e pelas primeiras mensurações e projeções sobre as mudanças climáticas formuladas desde os anos 1950. Elas se tornam de conhecimento da imprensa e do grande público nos Estados Unidos desde ao menos a célebre Mensagem Especial de Lyndon Johnson (*Restoring the quality of our environment*), redigida por Roger Revelle e endereçada em 1965 ao Congresso dos EUA:<sup>1</sup>

Esta geração alterou a composição da atmosfera em escala global por meio de materiais radioativos e por um aumento constante do dióxido de carbono oriundo da queima de combustíveis fósseis. [...] Por volta do ano 2000, o aumento do CO<sub>2</sub> atmosférico terá aumentado cerca de 25%. Isso pode ser suficiente para produzir mudanças mensuráveis e talvez marcantes no clima e causará quase certamente mudanças significativas na temperatura e em outras propriedades da estratosfera.

Desde então, os governantes desse país foram recorrentemente alertados sobre essas crises. Em 1977, Frank Press, conselheiro científico de Jimmy Carter, escreveu-lhe um memorando, no qual afirma:

A queima de combustíveis fósseis aumentou exponencialmente nos últimos 100 anos. Como resultado, as concentrações atmosféricas de CO<sub>2</sub> estão agora 12% acima dos níveis do período pré-industrial e podem crescer 1,5 a 2 vezes em relação a esse nível nos próximos 60 anos. [...] O efeito potencial sobre o meio ambiente de flutuações climáticas de tal rapidez pode ser catastrófico e apela a uma avaliação

<sup>1</sup> Cf. Rachel Carson, *Silent Spring* (1962), trad. port., *Primavera silenciosa*, Ed. Gaia, 2010; Roger Revelle, Apêndice a *Restoring the quality of our environment. Report. President's Science Advisory Committee. Environmental Pollution Panel*, fevereiro de 1965.

de impacto sem precedentes em importância e dificuldade. [...] A urgência do problema decorre de nossa incapacidade de transitar rapidamente para fora dos combustíveis fósseis, uma vez que o aquecimento se tornar evidente já no ano 2000. A situação pode se tornar incontrolável.

Em 1979, o Relatório Jule Charney, encomendado por Jimmy Carter, afirmava claramente a diferença crucial entre os benefícios dos gases de efeito estufa na atmosfera e os malefícios causados por concentrações atmosféricas excessivas desses gases:

Sabemos, há mais de um século, que mudanças na composição da atmosfera podem afetar sua capacidade de reter a energia do sol em nosso benefício. Temos agora evidência incontrovertível de que a atmosfera está de fato mudando e que nós próprios contribuimos para essa mudança. As concentrações atmosféricas de CO<sub>2</sub> estão aumentando continuamente e essas mudanças estão ligadas ao uso humano de combustíveis fósseis e à exploração da terra.

Em 1981, James Hansen escrevia em seu primeiro trabalho de grande impacto:

Efeitos potenciais sobre o clima no século XXI incluem a criação de zonas propensas a secas na América do Norte e na Ásia Central, como parte de mudanças nas zonas climáticas, erosão da camada de gelo da Antártida com consequente elevação global no nível do mar e a abertura da lendária Passagem do Noroeste. [...] O aquecimento global projetado para o próximo século é de uma magnitude quase sem precedentes. [...] Esse aquecimento deve exceder a temperatura do período Antitermal (6.000 anos atrás) e do período interglacial precedente (Eemiano), e se aproximaria da temperatura do Mesozoico, a idade dos dinossauros.

Nos anos 1980, cientistas de renome, tais como Roger Revelle, Wallace Broecker, Carl Sagan, Melvin Calvin e James Hansen, prestaram depoimentos dramáticos diante do Congresso dos EUA sobre as consequências catastróficas das concentrações atmosféricas excessivas de gases de efeito estufa (GEE). Em 1982, Hansen e Calvin (Prêmio Nobel de Química em 1961) afirmam aos congressistas norte-americanos: “Já é mais tarde do que vocês pensam” (*It is already later than you think*). Nesse mesmo ano, Wallace Broecker, que

cunhara ou popularizara o termo “aquecimento global” num artigo seminal de 1975,<sup>2</sup> afirmou em seu depoimento que o dióxido de carbono era “o problema ambiental número 1 a longo prazo” (*the number one long-term environmental problem*).<sup>3</sup> Em 1985, Carl Sagan, diante desse Congresso, afirmou: “Na taxa atual de aumento dos gases menores capazes de absorver radiação infravermelha, haverá um aquecimento de vários graus centígrados no planeta entre meados e o final do próximo século. [...] Estamos legando problemas extremamente graves aos nossos filhos”. Enfim, em junho de 1988, James Hansen afirmou taxativamente perante a Comissão sobre Energia e Recursos Naturais do Senado dos EUA (Committee on Energy and Natural Resources of the United States Senate):<sup>4</sup>

Gostaria de extrair [do que afirmei precedentemente] três conclusões principais. Primeiro, a Terra está mais quente em 1988 do que em qualquer momento na história das medições instrumentais. Número dois, o aquecimento global é agora suficientemente grande para que possamos atribuir esse aquecimento, com um elevado grau de confiança, em uma relação de causa a efeito, aos gases de efeito estufa. E número três, as nossas simulações climáticas computacionais indicam que esse efeito estufa já é grande o suficiente para começar a afetar a probabilidade de eventos extremos, como ondas de calor no verão.

O depoimento teve seus quinze minutos de celebridade. O *The New York Times*, por exemplo, noticiou em manchete: “A mudança climática começou, afirma um especialista ao Senado” (*Climate Change Has Begun, Expert Tells Senate*). Mas naqueles mesmos dias de junho de 1988, a imprensa reservou apenas uma nota, se tanto, ao documento final da Conferência de Toronto sobre as Mudanças Climáticas. Com seus 340 participantes de 46 países, a Conferência declarava pela primeira vez que apenas uma guerra nuclear terminal

<sup>2</sup> Cf. Wallace S. Broecker, “Are We on the Brink of a Pronounced Global Warming?”. *Science*, 189, 4201, 8 / VIII / 1975, pp. 460-463.

<sup>3</sup> Cf. Kevin Krajick, “Wallace Broecker, Prophet of Climate Change”. State of the Planet, Columbia Climate School, 19/II/2019; Harrison Smith, “Wallace Broecker, who helped popularize term ‘global warming,’ dies at 87”. *The Washington Post*, 19/II/2019.

<sup>4</sup> Statement of Dr. James Hansen, Director, NASA Goddard Institute for Space Studies. [https://pulitzercenter.org/sites/default/files/june\\_23\\_1988\\_senate\\_hearing\\_1.pdf](https://pulitzercenter.org/sites/default/files/june_23_1988_senate_hearing_1.pdf).

poderia ser mais grave para a vida no planeta do que os efeitos das mudanças climáticas:<sup>5</sup> A humanidade está conduzindo um experimento não intencional, não controlado e globalmente pervasivo, cujas consequências finais podem ser excedidas apenas por uma guerra nuclear global. A atmosfera da Terra está sendo alterada a uma taxa sem precedentes por poluentes resultantes de atividades humanas, pelo uso ineficiente e supérfluo de combustíveis fósseis e pelos efeitos do rápido crescimento populacional em muitas regiões. Essas mudanças representam uma grande ameaça à segurança internacional e já estão tendo consequências prejudiciais em muitas partes do globo.

Dois anos depois, em apoio a esse alerta, o primeiro Relatório de Avaliação (1990) do recém-criado IPCC afirmava:<sup>6</sup> Com base nos resultados do modelo atual, prevemos, no Cenário A do IPCC (*Business-as-Usual* de emissões de GEE), uma taxa de aumento da temperatura média global durante o próximo século de cerca de 0,3°C por década (com uma margem de incerteza de 0,2°C a 0,5°C por década). Esse aumento é maior do que o observado nos últimos 10 mil anos. Isso resultará em um provável aumento na temperatura média global de cerca de 1°C *acima do valor atual* [-0,5 °C] em 2025 e de 3°C antes do final do próximo século. (itálicos acrescidos)

Assim como as projeções de Wallace Broecker (1975) e de James Hansen (1981 e 1988), entre tantas outras, essa projeção de 1990 do IPCC tem sido confirmada de modo absolutamente preciso pelas observações neste terceiro decênio do século. Com crescente frequência e durante um número maior de dias, temperaturas veranis em diversos países das Américas, da Europa, da África e da Ásia beiram ou superam 50°C. Em junho de 2024, mais de 60% da população mundial, ou quase cinco bilhões de pessoas, sofreram temperaturas extremas, que se tornaram entre três e cinco vezes mais prováveis devido à emergência climática. Na Índia, Paquistão, no Sudeste Asiático, nos países do golfo pérsico, na Europa e nos EUA, as hospitalizações e as mortes se multiplicam a cada onda de calor. No estado de Sonora, no norte do México, temperaturas de até 52°C mataram centenas de pessoas e tornaram-se 35 vezes

<sup>5</sup> Cf. The Changing Atmosphere: Implications for Global Security. Conference Statement, 1988. <https://cmosarchives.ca/History/ChangingAtmosphere1988e.pdf>.

<sup>6</sup> *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment*, 1990, Working Group 1, p. 19.

mais prováveis pela emergência climática.<sup>7</sup> Segundo um relatório da OMM (*2023 State of Climate Service – Health*)<sup>8</sup>:

Os impactos do calor extremo e das ondas de calor são subestimados, uma vez que a mortalidade relacionada com o calor pode ser 30 vezes superior às estimativas atuais. Entre 2000 e 2019, as mortes estimadas devido ao calor foram de aproximadamente 489.000 por ano, com um fardo particularmente elevado na Ásia (45%) e na Europa (36%).

Além disso, secas, inundações, incêndios e furacões são cada vez mais intensos e frequentes e todos esses fenômenos empobrecem, impactam, traumatizam, adoecem e matam centenas de milhares de pessoas todos os anos. No Brasil, até início de julho de 2024, as inundações do Rio Grande do Sul haviam atingido quase 2,4 milhões de pessoas, causando a morte de mais de 180 pessoas. Trata-se de uma das maiores catástrofes ambientais do país, mas não se pode considerá-la de modo isolado: entre 2013 e 2023, 94% dos municípios da federação foram afetados ao menos uma vez por eventos que resultaram em decreto de situação de emergência ou estado de calamidade pública. Tais eventos mataram 2.667 pessoas e causaram prejuízos de 639,4 bilhões de reais.<sup>9</sup> E apenas entre 2022 e 9 de maio de 2024, cerca de 50% dos municípios brasileiros (2.709) tiveram decretos de emergência ou calamidade pública reconhecidos pelo governo federal.<sup>10</sup> O traço comum a todos esses eventos e processos, no Brasil e globalmente, é a aceleração, pois suas causas fundamentais – a queima de combustíveis fósseis e a destruição da natureza – não cessam de aumentar, de modo que tais desastres representam hoje apenas

<sup>7</sup> Cf. “Global extreme heat in June 2024 strongly linked to climate change”. Climate Central, 27/VI/2024: “Nearly 5 billion people suffered from climate-change-driven extreme heat over 9 days in June”.

<sup>8</sup> Cf. OMM, *2023 State of Climate Service – Health*, 2024, p. 27. [https://library.wmo.int/viewer/68500/download?file=1335\\_WMO-Climate-services-Health\\_en.pdf&type=pdf&navigator=1](https://library.wmo.int/viewer/68500/download?file=1335_WMO-Climate-services-Health_en.pdf&type=pdf&navigator=1).

<sup>9</sup> Cf. Patrícia Sinimbu, “Brasil: 94% dos municípios já sofreram emergência ou calamidade”. *Agência Brasil*, 20/VI/2024.

<sup>10</sup> Cf. Carlos Madeiro, “Chuva levou metade de cidades do país a emergência ou calamidade desde 2022”. *UOL*, 10/VI/2024. Agradeço a Jorge Abrahão, coordenador-geral do Instituto Cidades Sustentáveis, por essa indicação.



o início da curva do colapso socioambiental em curso. Estamos sofrendo o colapso das sociedades em tempo real e, diante dele, não se pode, sobretudo, alegar surpresa. Dez Relatórios do IPCC (gerais e especiais) sobre o aquecimento, um relatório do IPBES sobre a aniquilação da biodiversidade (2019) e tantos outros da OMS e da revista *Lancet* sobre os impactos sanitários da intoxicação químico-industrial do planeta, além de centenas de milhares de trabalhos científicos coletivos soam incessantemente o alarme sobre a crise planetária em curso. No que se refere ao clima, o consenso científico é possivelmente o mais monolítico da história da ciência contemporânea. Apenas em 2013, dos 10.885 trabalhos científicos publicados em revistas com revisão por pares, apenas dois divergiam acerca do caráter antropogênico da emergência climática.<sup>11</sup> Hoje, praticamente nenhum trabalho científico digno desse nome conseguiria apresentar qualquer evidência dissonante desse consenso.

E, no entanto, nas sociedades, o negacionismo resiste, e não raro se fortalece com o aumento do caos climático. Constatam-se, de fato, em diversas pesquisas de opinião pública um bloqueio cognitivo, ideológico, emocional e psicológico em setores minoritários, mas significativos das sociedades, em aceitar e compreender essa certeza científica. Uma pesquisa *on-line* realizada em 2023 pela IPSOS-EDF (Obs’COP 2023<sup>12</sup>) em 29 países em cinco continentes, com uma amostra representativa de dois terços da população mundial,<sup>13</sup> revela que, na média aritmética, apenas 64% das pessoas indagadas nesses 29 países afirmam que as mudanças climáticas existem e são antropogênicas, ao passo que 27% as atribuem a fatores naturais e 9% contestam a própria existência dessas mudanças. Há uma clara regressão nessa percepção em relação à mesma pesquisa realizada em 2019, quando 69% das pessoas entendiam o caráter an-

<sup>11</sup> Cf. Lindsey Abrams, “10,883 out of 10,885 scientific articles agree: Global warming is happening, and humans are to blame”. <[https://www.salon.com/2014/03/25/10853\\_out\\_of\\_10855\\_scientists\\_agree\\_man\\_made\\_global\\_warming\\_is\\_happening/](https://www.salon.com/2014/03/25/10853_out_of_10855_scientists_agree_man_made_global_warming_is_happening/)>.

<sup>12</sup> Cf. Obs’COP 2023. L’opinion mondiale face au changement climatique. Résultats complets de l’Observatoire International Climat et Opinions Publiques, 2023. [https://www.edf.fr/sites/groupe/files/2023-12/obs\\_cop2023\\_principauxresultats\\_20231205\\_fr.pdf](https://www.edf.fr/sites/groupe/files/2023-12/obs_cop2023_principauxresultats_20231205_fr.pdf).

<sup>13</sup> Segundo a pesquisa, “os 29 países foram selecionados com base em suas emissões de CO<sub>2</sub>, sua posição geográfica e sua exemplaridade na luta contra as mudanças climáticas”. Amostra: 23.433 indivíduos, homens e mulheres de 16 anos ou mais, sendo 500 a mil indivíduos segundo o país, obedecendo a critérios de sexo, idade, região, profissão, categoria social e tamanho da aglomeração.

tropogênico dessas mudanças, 23% as atribuíam a causas naturais e 8% negavam a existência do fenômeno.

Também em 2023, outra pesquisa realizada pela Veolia, envolvendo 26 países em cinco continentes, mostra que 73% dos indagados, na média global, compreendiam o caráter antropogênico das mudanças climáticas. Mesmo esse melhor resultado é escandaloso, pois mostra que mais de uma entre cada quatro pessoas indagadas ainda é vítima das campanhas de negacionismo. Há por certo uma diferença apreciável entre as duas pesquisas (64% e 73%, respectivamente, na média geral), mas elas convergem na percepção de que a compreensão do caráter antropogênico da emergência climática é, em geral, mais baixo nas sociedades mais ricas, mais produtoras de combustíveis fósseis e com níveis maiores de escolaridade, como mostra a tabela 1.

Quadro 1 - Compreensão do caráter antropogênico das mudanças climáticas segundo duas pesquisas internacionais de 2023 (Ipsos e Veolia) nas sociedades mais ricas e mais produtoras de combustíveis fósseis, em comparação com a média global

	IPSOS	Veolia
<b>Média global</b>	64%	73%
Arábia Saudita	49%	58%
Estados Unidos	53%	63%
Emirados Árabes Unidos	54%	60%
Austrália	54%	40%
Suécia	57%	–
Noruega	57%	65%
Nigéria	58%	57%
Alemanha	58%	71%
Canadá	59%	–
Holanda	–	69%
Polônia	61%	70%
França	65%	75%

Fonte: Elaboração do autor.

O quadro 1 mostra uma evidência palmar: os países mais ricos e/ou mais produtores de combustíveis fósseis são os mais atrasados na compreensão do problema climático, e isso, repita-se, após mais de 60 anos de ciência e

de advertências científicas das quais as sociedades mais ricas do planeta têm, em geral, mais acesso por serem mais escolarizadas.

A componente ideológica e política nesses resultados é importante e a França é um caso de escola a esse respeito. Nesse país, o nível de compreensão do caráter antropogênico da emergência climática (65%) é praticamente idêntico ao da média global (64%), segundo a pesquisa IPSOS-EDF e também segundo a da Veolia (73% na média geral *vs.* 75% na França). A Fundação Jean Jaurès publicou uma análise aprofundada dos dados da pesquisa IPSOS-EDF (Obs’COP 2022), segundo o perfil das preferências eleitorais dos franceses. Seus autores observam que o negacionismo climático nesse país está mais associado, no universo dos indagados, aos abstencionistas (48%) e aos eleitores que votaram em candidatos de extrema direita no primeiro turno das eleições presidenciais francesas de 2022. Assim, assumem posições negacionistas: 64% dos eleitores de Nicolas Dupont-Aignan (partido Debout la France); 58% dos eleitores de Éric Zemmour (partido Reconquête); 48% dos eleitores de Jean Lassalle (movimento Résistons); 41% dos eleitores de Valérie Pécresse (movimento Soyons Libres) e 40% dos eleitores de Marine Le Pen (partido Rassemblement National). Como notam os autores dessa análise:<sup>14</sup> De modo geral, quanto mais próximo um eleitor se declara de direita, mais tenderá a estar no campo do negacionismo climático: numa escala de 0 a 10, em que 0 designa a esquerda e 10 representa a direita, os eleitores que se classificam entre 0 e 2 são apenas 23% dentre os negacionistas climáticos, enquanto os situados entre 8 e 10 são 43%. Existe uma forte correlação entre votar à direita ou à extrema direita e a propensão para não aceitar as conclusões climáticas dos cientistas.

Na França, portanto, a taxa de negacionismo climático na direita é quase o dobro da taxa apurada entre os eleitores de esquerda. Algo similar ocorre nos EUA, onde “tanto em nível distrital como estadual, as populações com uma elevada porcentagem de eleitores republicanos tiveram a mais forte correlação com os negacionistas das mudanças climáticas”.<sup>15</sup> Muitas

---

<sup>14</sup> Cf. Sacha Bentolila, Roman Bornstein, Benoît Calatayud, “Climatoscepticisme: le nouvel horizon du populisme français”. Fondation Jean Jaurès, 26/IV/2023.

<sup>15</sup> Cf. Dimitrios Gounaridis & Joshua P. Newell, “The social anatomy of climate change denial in the United States”. *Scientific Reports*, 14/II/2024.

linhas de evidência confirmam que os eleitores do Partido Republicano são muito mais propensos ao negacionismo climático do que os do Partido Democrata.<sup>16</sup> Em acordo com essa divisão, segundo uma pesquisa do Pew Research Center, também de 2023, “os Democratas são substancialmente mais favoráveis do que os Republicanos a priorizar o meio ambiente (63% *vs* 23%) e as mudanças climáticas (59% *vs* 12%)”.<sup>17</sup> Isso posto, o fato de que 23% dos eleitores franceses que votaram em candidatos da esquerda declarem-se negacionistas mostra o quanto o bloqueio negacionista, ainda que muito diferenciado no espectro ideológico, grassa, de modo geral, entre os eleitores no primeiro turno das eleições presidenciais francesas de 2022. Basta lembrar que 23% é exatamente a porcentagem de negacionistas climáticos entre os eleitores de Jean-Luc Mélenchon (partido La France Insoumise), o candidato mais representativo da esquerda e que obteve o maior número de votos (22%) no primeiro turno dessas eleições. Trata-se de uma porcentagem quase idêntica à dos negacionistas climáticos que votaram em Emmanuel Macron (24%) nesse primeiro turno eleitoral. Admitida a premissa de que esse levantamento da IPSOS-EDF (Obs’COP 2022) captura a realidade do negacionismo na França, é forçoso admitir a força e a persistência do paradoxo do negacionismo climático, inclusive na esquerda. E embora não existam, até onde pude apurar, pesquisas de mesmo teor no Brasil e em outros países, é tentador assumir a hipótese de que o caso francês não seja muito diferente do caso brasileiro, já que é comum na esquerda brasileira o chamado “negacionismo progressista”, expresso no apoio a iniciativas governamentais tais como o asfaltamento da BR-319 (que rasgará a floresta amazônica em seu trecho ainda relativamente conservado), a criação de grandes hidrelétricas na Amazônia e a exploração de petróleo na chamada Margem Equatorial do país.<sup>18</sup> De modo geral, o negacionismo contemporâneo *stricto sensu* é o fator pontual deci-

---

<sup>16</sup> Cf. Rebecca Leber, “The first GOP debate reveals a disturbing level of climate change denial”. *Vox*, 24/VIII/2023.

<sup>17</sup> Cf. Pew Research Center, Survey of U.S. adults 16-21 jan. 2024. [https://www.pewresearch.org/politics/2024/02/29/americans-top-policy-priority-for-2024-strengthening-the-economy/pp\\_2024-02-29\\_policy-priorities-00\\_04-png/](https://www.pewresearch.org/politics/2024/02/29/americans-top-policy-priority-for-2024-strengthening-the-economy/pp_2024-02-29_policy-priorities-00_04-png/).

<sup>18</sup> Cf. Eliane Brum, “O ‘negacionismo progressista’ que nos governa”. *Sumáima*, 17/VIII/2023.

vo a nos precipitar no caos climático. Ele é o maior responsável pela baixa reatividade das sociedades diante da ruína que já começa a se abater sobre a vida na Terra. Esse bloqueio se deve, em grande parte, como é óbvio, à difusão pelas redes digitais de campanhas sistemáticas de desinformação promovidas por *lobbies* corporativos da indústria fóssil, pela agroquímica, pelo agronegócio e pela extrema direita, campanhas essas abrigadas e impulsionadas, quando não mesmo formuladas, pelas *Big Techs*. Mas essa difusão ocorre também através da mídia corporativa, escrita e eletrônica, sob o pretexto da “doutrina da objetividade” que consiste em: (a) oferecer o mesmo espaço de divulgação ao consenso científico e aos que o negam e (b) reduzir a informação qualificada ao noticiário de fatos sensacionais e atomizados, ocultando ou minimizando seu caráter de sintomas interligados dessa crise planetária. E nem poderia ser diferente, já que a chamada “grande imprensa” (escrita) é cada vez mais objeto da predação de grandes grupos corporativos interligados com o *Big Oil*, o *Big Pharma*, as megacorporações agroquímicas e, sobretudo, o sistema financeiro. Alguns casos na imprensa europeia, norte-americana e australiana fornecem exemplos bem conhecidos. Na Itália, órgãos da imprensa como *La Repubblica*, *La Stampa* e *L'Espresso* e dezenas de outros jornais menores pertencem à GEDI, uma holding financeira holandesa controlada pela família Agnelli, enquanto o *Corriere della Sera* é do Grupo Rizzoli, (RCS MediaGroup) controlado pelo grupo Mediobanca. O grupo *Mediaset*, fundado por Silvio Berlusconi, dispensa comentários.<sup>19</sup> Na França, o grupo Bolloré e magnatas como Xavier Niel (proprietário da Iliad, com investimentos na imprensa escrita e eletrônica em nove países europeus) têm um nível de controle corporativo sobre a imprensa comparável ao da Itália e talvez só ultrapassado pelo tristemente célebre grupo de Robert Murdoch, enquanto nos EUA, jornais como *The Washington Post* pertencem ao grupo Nash Holdings LLC, controlado por Jeff Bezos. Os casos de controle corporativo da informação e da linha editorial nos grandes jornais são inúmeros, de modo que a imprensa escrita sofre um processo de concentração de capital não diverso do que ocorre em outros setores corporativos (energia, agroquímico, automobilístico etc.).

<sup>19</sup> Cf. “Chi controlla l’informazione in Italia?” *Infoaut*, 29/IV/2020 <https://www.infoaut.org/varie/chi-controlla-l-informazione-in-italia>.

## 2. O negacionismo como negação do colapso socioambiental em curso

Além desse negacionismo *stricto sensu*, há também um negacionismo mais difuso, ancorado na ideologia de que o capitalismo globalizado e, de modo ainda mais abrangente, a civilização termo-fóssil, instaurada pelo capitalismo industrial desde finais do século XVIII, não está em processo de colapso e pode deter a emergência climática, a destruição da natureza e a intoxicação químico-industrial dos organismos ou ao menos conter essas crises nos limites da adaptação humana e de tantas outras espécies. No âmbito dessa construção ideológica, todas as crises são solucionáveis dentro do capitalismo globalizado e, de qualquer modo, não se vislumbra uma sociedade possível além dele. Filosoficamente, o negacionismo difuso assenta-se sobre a premissa de que o limite é um mal e um desafio a ser ultrapassado. Ele é essencialmente a recusa de uma revalorização positiva, herdada da Antiguidade, do conceito de limite e a negação da possibilidade de uma civilização fundada numa inserção auto-limitada dos humanos na biosfera, no âmbito de um horizonte não antropocêntrico. Essa (não)visão de mundo tem por características centrais:

- a) o apego à crença de que a esfera da atividade econômica é necessariamente hegemônica na compreensão de si e nas ambições de uma civilização. Essa ideologia assenta-se sobre o paradigma da expansão energética, expresso na ideia de que o aumento do PIB e dos níveis de consumo são métricas relevantes, legítimas e mesmo critérios centrais para aferir o sucesso das sociedades;
- b) a ilusão de um “crescimento sustentável”, entre outros teoremas da impossibilidade, segundo a bem conhecida demonstração de Herman Daly,<sup>20</sup> ou seja, a ilusão de que o sistema capitalista pode manter sua dinâmica compulsoriamente acumulativa e, ao mesmo tempo, diminuir radicalmente a queima de combustíveis fósseis, a poluição e o caráter destrutivo de seu sistema alimentar globalizado. Dessa premissa compartilham praticamente

<sup>20</sup> Cf. Herman E. Daly, “Sustainable Growth. An Impossibility Theorem” (1990), em H. Daly & K.N. Townsend (org.), *Valuing the Earth, Ecology, Ethics*. MIT Press, 1993, p. 267. Veja-se a respeito, L. Marques, *Capitalismo e colapso ambiental*, Editora da Unicamp (2015), 3ª ed. 2018, capítulo 12.

todas as análises promovidas pelo sistema ONU, i.e., pelos organismos internacionais (OCDE, FAO, OMC, OMS, PNUMA etc.), pelos economistas por eles creditados, pelos currículos universitários, pelos Estados nacionais, pelas corporações e pela imprensa corporativa;

- c) a ilusão tecnocrática de que a solução ou ao menos a contenção da crise planetária pode ser obtida, não pela superação de nossa civilização termo-fóssil, mas por mecanismos de inovação tecnológica, tais como a eletrificação dos transportes individuais, maior eficiência energética dos motores e, no limite, intervenções diversas de geoengenharia no sistema climático. Um número crescente de cientistas de grande renome, tais como James Hansen, Peter Wadhams e o coletivo AMEG (Arctic Methane Emergency Group), em parte por desespero diante da aceleração do aquecimento e da iminência de um primeiro Blue Ocean Event (um Ártico com menos de um milhão de quilômetros quadrados de gelo ao final do verão setentrional), em parte por confiar em “balas de prata” da tecnologia, propõem hoje o emprego de tecnologias supostamente capazes de resfriar o planeta, tais como o manejo da radiação solar (Solar Radiation Management – SRM) ou o sequestro de carbono da atmosfera. Tais tecnologias, ainda inexistentes em escala relevante, financeiramente inacessíveis e, sobretudo, comportando riscos desconhecidos e imprevisíveis, podem, na realidade, agravar ainda mais o problema. Assim como os sociólogos e economistas têm dificuldade de entender que os limites de nossa civilização estão dados de uma vez por todas pela biosfera e pelas leis da física, os cientistas da natureza têm dificuldade de compreender que é no âmbito das relações sociais e políticas, e não no da tecnologia, que se pode atacar a questão da emergência climática em sua verdadeira envergadura civilizacional. Assim, a ideia de sequestrar, por exemplo, até dez bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> da atmosfera todos os anos, de modo a evitar aquecimentos inferiores a 3°C até o fim do século, é uma forma de negacionismo tecnocrático que deve ser definitivamente abandonada.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Cf. Dominic Lenzi *et al.*, “Don’t deploy negative emissions without an ethical analysis”. *Nature*, 19/IX/2018.

### 3. O Estado-Corporação e o sistema energético e alimentar globalizado

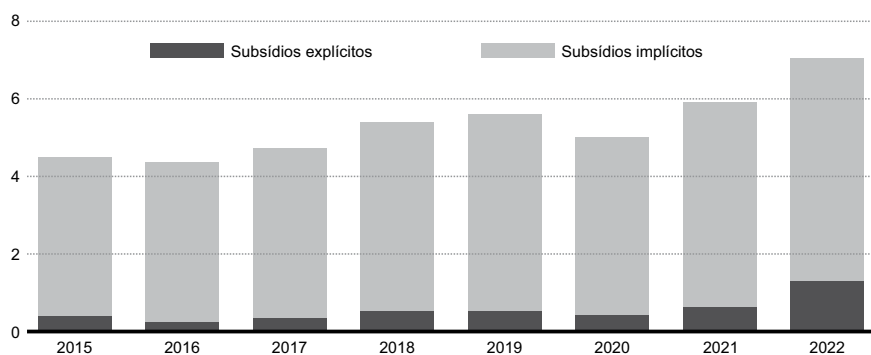
É claro que o negacionismo contemporâneo não se restringe e não se explica apenas pela percepção falseada dos cidadãos em relação ao colapso socioambiental em curso. Longe disso. Ele está incrustado no coração dos sistemas de governanças nacionais, cujas decisões estratégicas, emanadas do complexo estatal-corporativo globalizado, são fundamentalmente contrárias aos interesses vitais da humanidade e das demais espécies. A crise profunda e irreversível das democracias ocidentais exprime-se e explica-se por essa convergência cada vez maior de interesses e mesmo de identidades entre Estados nacionais e corporações. Os exemplos abundam nesse sentido. O primeiro deles é dado pelo fato de que, malgrado promessas recorrentes para diminuí-los, os Estados nacionais aumentam incessantemente seus subsídios à indústria de combustíveis fósseis. Segundo o FMI, os subsídios diretos à indústria fóssil (incentivos fiscais explícitos à produção e ao consumo) e indiretos (custos implícitos, ambientais e sanitários da poluição, não assumidos por essa indústria) somavam em 2015 4,5 trilhões de dólares (dos quais 400 bilhões de dólares em subsídios diretos). Em 2021, esses subsídios estatais haviam aumentado para 5,9 trilhões de dólares (dos quais 700 bilhões de dólares em subsídios diretos). Em 2022, sempre segundo o FMI, eles saltaram para 7 trilhões de dólares (7,1% do PIB global nesse ano), um aumento de 71% em oito anos e de 2 trilhões de dólares apenas entre 2021 e 2022, em grande parte por causa da recuperação pós-pandemia e da guerra entre a Rússia e a Otan na Ucrânia, como mostra a figura 1.

Os subsídios diretos (subsídios fiscais à produção e ao consumo) mais que dobraram entre 2020 e 2022, passando de 500 bilhões de dólares em 2020 a 1,3 trilhão de dólares em 2022, grande parte em decorrência do aumento dos preços dos combustíveis fósseis provocado pelo aumento imenso das tensões geopolíticas e pelas guerras, sobretudo após a invasão da Ucrânia pela Rússia. As projeções desse estudo do FMI mostram que até 2030 esses subsídios diretos e indiretos devem ultrapassar 8 trilhões de dólares, com grande aumento dos subsídios indiretos.

Um segundo exemplo da conjunção cada vez mais inextricável de interesses entre Estados nacionais e corporações é dado pelo fato bem conhecido que



Figura 1 - Subsídios estatais de 170 países à indústria de combustíveis fósseis, diretos ou explícitos (subsídios fiscais à produção e ao consumo) e indiretos ou implícitos (custos ambientais e sanitários da poluição não assumidos por essa indústria), entre 2015 e 2022 em trilhões de dólares (dólares constantes de 2021)



O segmento inferior de cada coluna indica os subsídios diretos ou explícitos e o superior, os subsídios indiretos ou implícitos.

Fonte: Simon Black, Ian Parry & Nate Vernon, "Fossil Fuel Subsidies Surged to Record \$7 Trillion". IMF Blog, 24/VIII/2023, baseado em Black, Parry & Vernon, "IMF Fossil Fuel Subsidies Data: 2023 Update", Working Paper 23/169. <<https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>>.

das 10 maiores petroleiras do mundo por produção, 8 são estatais. O quadro 2 mostra essa lista em ordem decrescente de produção:

Quadro 2 - As dez maiores petroleiras do mundo em ordem decrescente, estatais e privadas, por produção em barris por dia

Corporação	Produção em barris por dia	Estatal / Privada
1) Saudi Aramco	10.963.091	Estatal
2) Rosneft (Rússia)	4.217.780	Estatal
3) KPC (Kuwait)	3.412.203	Estatal
4) NIOC (Irã)	3.256.486	Estatal
5) CNPC (China)	2.981.246	Estatal
6) ExxonMobil	2.294.701	Privada
7) Petrobras	1.987.950	Estatal
8) ADNOC (EAU)	1.973.135	Estatal
9) Chevron	1.830.537	Privada
10) Pemex (México)	1.813.360	Estatal

Fonte: Top ten companies by oil production, 14/V/2019.

<https://www.offshore-technology.com/features/companies-by-oil-production/?cf-view>

Além disso, e ainda mais importante, das 19 maiores corporações de petróleo e gás fóssil do mundo por reservas provadas em 2023, 16 são estatais, sendo ainda estatais as 11 primeiras.<sup>22</sup> E mesmo quando listadas por ordem de receita, as três maiores petroleiras do mundo são, novamente, estatais: Saudi Aramco, CNPC e Sinopec. Nesse contexto, não é difícil compreender que a resistência para cessar a queima de combustíveis fósseis é não apenas um problema de mercado ou dos interesses corporativos, mas também e sobretudo, um problema de governança. Ou, melhor dizendo, é um problema no qual os interesses estatais e privados convergem. Essa convergência é tanto mais manifesta quando lembramos que, entre 2016 e 2023, os 60 maiores bancos privados do mundo canalizaram 6,9 trilhões de dólares para a indústria fóssil, sendo 3,3 trilhões de dólares nesse período para financiar a *expansão* dessa indústria, sem qualquer distinção entre corporações estatais e privadas.<sup>23</sup> A tríade petroleiras estatais, petroleiras privadas e o sistema financeiro, tanto estatal quanto privado, funciona harmoniosamente na aceleração em direção ao caos planetário.

*Mutatis mutandis*, a destruição das florestas e demais biomas pelo agronegócio, no âmbito do sistema alimentar globalizado, é igualmente fomentada pelos Estados nacionais e pelo sistema financeiro, tanto estatal quanto privado. No Brasil, segundo Marcos Woortmann, a renúncia fiscal (PIS/Pasep, Cofins e IPI) concedida ao agronegócio supera 80 bilhões de reais por ano.<sup>24</sup> O Plano Safra, principal instrumento de política pública para a agropecuária, corresponde, em geral, a quase 40% do valor da produção agropecuária nacional. Ele é composto pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) e por uma terceira categoria, ironicamente intitulada “Demais”, ou seja, o agronegócio, o qual captura, de longe, a maior parte desses

---

<sup>22</sup> Cf. David Hunkar, “The Largest Oil and Natural Gas Companies in the World by Reserves”, TopForeignStocks.com, 10/XI/2023. <https://topforeignstocks.com/2023/11/10/the-largest-oil-and-natural-gas-companies-in-the-world-by-reserves/>.

<sup>23</sup> Cf. Banking on Climate Chaos. Fossil Fuel Finance Report 2024. [https://www.bankingon-climatechaos.org/wp-content/uploads/2024/06/BOCC\\_2024\\_vF2.pdf](https://www.bankingon-climatechaos.org/wp-content/uploads/2024/06/BOCC_2024_vF2.pdf).

<sup>24</sup> Cf. Aldem Bourscheit, “Brasil deixa de arrecadar R\$ 57 bilhões anuais com isenção fiscal da soja”. ((o)) eco, 19/X/2023

recursos.<sup>25</sup> Em termos globais, entre 2016 e setembro de 2023, o sistema financeiro canalizou para atividades com desmatamento ou alto risco de desmatamento centenas de bilhões de dólares, sendo que 73% desses recursos provieram de bancos do Brasil (127 bilhões de dólares), Indonésia (31 bilhões de dólares), China (25 bilhões de dólares), EUA (22 bilhões de dólares) e Japão (20 bilhões de dólares).<sup>26</sup>

O negacionismo contemporâneo, em suma, faz da civilização globalizada contemporânea a única na história humana que possui de há muito ciência suficiente para conhecer as causas da crise planetária que a está arruinando, possui memória histórica, experiência política e tecnologia mais que suficientes para evitar essa ruína, mas prefere negar a realidade e acelerar em direção à sua própria morte.

## Referências

- ABRAMS, Lindsey. “10,883 out of 10,885 scientific articles agree: Global warming is happening, and humans are to blame”. Disponível em: [https://www.salon.com/2014/03/25/10853\\_out\\_of\\_10855\\_scientists\\_agree\\_man\\_made\\_global\\_warming\\_is\\_happening/](https://www.salon.com/2014/03/25/10853_out_of_10855_scientists_agree_man_made_global_warming_is_happening/).
- BENTOLILA, Sacha; BORNSTEIN, Roman; CALATAYUD, Benoît. “Climatoscepticisme: le nouvel horizon du populisme français”. *Fondation Jean Jaurès*, 26/IV/2023.
- BOURSCHEIT, Aldem. “Brasil deixa de arrecadar R\$ 57 bilhões anuais com isenção fiscal da soja”. ((o)) eco, 19/X/2023.
- BROECKER, Wallace S. “Are We on the Brink of a Pronounced Global Warming?”. *Science*, 189, 4201, 8 / VIII / 1975, pp. 460-463.
- BRUM, Eliane. “O ‘negacionismo progressista’ que nos governa”. *Sumaúma*, 17/VIII/2023.
- CARSON, Rachel. *Silent Spring* (1962), trad. port., *Primavera silenciosa*, Ed. Gaia, 2010.
- DALY, Herman E., “Sustainable Growth. An Impossibility Theorem” (1990). In: DALY, H. & TOWNSEND, K. N. (org.) *Valuing the Earth, Ecology, Ethics*. MIT Press, 1993, p. 267.
- GOUNARIDIS, Dimitrios & NEWELL, Joshua P. “The social anatomy of climate change denial in the United States”. *Scientific Reports*, 14/II/2024.

<sup>25</sup> Cf. Marco Antonio Mitidiero Junior & Yamila Goldfarb, “O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo”. Associação Brasileira de Reforma Agrária e Friedrich Ebert Stiftung, Setembro de 2021.

<sup>26</sup> Cf. Banking on Biodiversity Collapse. Tracking the Banks and Investors Driving Tropical Forest Destruction. Forest & Finance, 2023. [https://forestsandfinance.org/wp-content/uploads/2023/12/BOBC\\_2023\\_vF.pdf](https://forestsandfinance.org/wp-content/uploads/2023/12/BOBC_2023_vF.pdf).

- HUNKAR, David. “The Largest Oil and Natural Gas Companies in the World by Reserves”, TopForeignStocks.com, 10/XI/2023. Disponível em: <https://topforeignstocks.com/2023/11/10/the-largest-oil-and-natural-gas-companies-in-the-world-by-reserves/>.
- KRAJICK, Kevin. “Wallace Broecker, Prophet of Climate Change”. State of the Planet, Columbia Climate School, 19/II/2019.
- LEBER, Rebecca. “The first GOP debate reveals a disturbing level of climate change denial”. *Vox*, 24/VIII/2023.
- LENZI, Dominic et al. “Don’t deploy negative emissions without an ethical analysis”. *Nature*, 19/IX/2018.
- MADEIRO, Carlos. “Chuva levou metade de cidades do país a emergência ou calamidade desde 2022”. *UOL*, 10/V/2024.
- MARQUES, L. *Capitalismo e colapso ambiental*. Editora da Unicamp (2015), 3ª ed. 2018, capítulo 12.
- MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio & GOLDFARB, Yamila. “O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo”. *Associação Brasileira de Reforma Agrária e Friedrich Ebert Stiftung*, Setembro de 2021.
- OBS’COP 2023. L’opinion mondiale face au changement climatique. Résultats complets de l’Observatoire International Climat et Opinions Publiques, 2023. Disponível em: [https://www.edf.fr/sites/groupe/files/2023-12/obsco2023\\_principauxresultats\\_20231205\\_fr.pdf](https://www.edf.fr/sites/groupe/files/2023-12/obsco2023_principauxresultats_20231205_fr.pdf).
- OMM, 2023 *State of Climate Service – Health*, 2024, p. 27. Disponível em: [https://library.wmo.int/viewer/68500/download?file=1335\\_WMO-Climate-services-Health\\_en.pdf&type=pdf&navigator=1](https://library.wmo.int/viewer/68500/download?file=1335_WMO-Climate-services-Health_en.pdf&type=pdf&navigator=1).
- REVELLE, Roger. “Apêndice” a *Restoring the quality of our environment. Report. President’s Science Advisory Committee. Environmental Pollution Panel*, fevereiro de 1965.
- SINIMBÚ, Patrícia. “Brasil: 94% dos municípios já sofreram emergência ou calamidade”. *Agência Brasil*, 20/V/2024.
- SMITH, Harrison. “Wallace Broecker, who helped popularize term ‘global warming,’ dies at 87”. *The Washington Post*, 19/II/2019.

## Sobre os autores e autoras

### **Aldaíza Sposati**

Professora titular sênior da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), realizou pós-doutorado em Economia na Universidade de Coimbra. Milita pela proteção social distributiva, SUAS, proteção de crianças e adolescentes, população com vivência nas ruas. Em São Paulo, foi secretária municipal de Administrações Regionais (1989/1990); de Assistência Social (2002/2004). Foi vereadora pelo PT em São Paulo (1993-2004) e conselheira da Cidade (2012-2015). Autora de diversos livros e artigos sobre a temática da proteção social distributiva com publicações em âmbito nacional e internacional. Membro da Associação Rede Brasileira de Renda Básica.

### **Andréia Galvão**

Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), onde pesquisa relações de trabalho e ação sindical, o papel do sindicalismo na produção e na defesa de direitos e o impacto das reformas neoliberais sobre a proteção social, a organização e a mobilização das classes trabalhadoras. Integra a Coordenação da Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar das Reconfigurações do Trabalho (Remir-Trabalho) e o comitê editorial da revista Crítica Marxista.

### **Flávia Biroli**

Professora titular do Instituto de Ciência Política da UNB. Doutora e mestre em História pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), foi presidenta da Associação Brasileira de Ciência Política (2018-2020). É autora, entre outros, de *Autonomia e desigualdades de gênero* (Eduff/Horizonte, 2013); *Família: Novos conceitos* (Perseu Abramo, 2014); *Feminismo e Política* (com L. Felipe Miguel, Boitempo, 2014); *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil* (Boitempo, 2018) e *Gênero, neoconservadorismo e democracia* (com Maria Machado e Juan Vaggione, Boitempo, 2020).

### **Gastão Wagner de Sousa Campos**

Professor titular do Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Planejamento e Administração, atuando principalmente nos seguintes temas: sistema único de saúde, política de saúde, saúde pública, gestão em saúde e clínica ampliada. É autor e organizador de dezenas de livros, entre eles *Políticas Públicas e Gestão Hospitalar: evidências e experiências do SUS* (Hucitec).

### **Juarez Guimarães**

Professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e coordena o Centro de Estudos Republicanos Brasileiros (CERBRAS). É autor do livro *Em nome da liberdade. Por uma teoria crítica do neoliberalismo*, em processo de edição.

### **Ladislaw Dowbor**

Economista, é professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), consultor de várias agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras entidades. Seus livros e trabalhos técnicos estão disponíveis on-line gratuitamente (Creative commons) no site: <http://dowbor.org>. Contato: [ldowbor@gmail.com](mailto:ldowbor@gmail.com).

### **Leonardo Castriota**

Arquiteto-urbanista, com doutorado em Filosofia. Professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é pesquisador 1 do CNPQ, tendo atu-

ado como pesquisador junto ao Getty Conservation Institute e à Universidad Politécnica de Madrid. Tem ampla atuação no campo do patrimônio cultural, tendo sido Diretor de Patrimônio de Belo Horizonte, e participado do Conselho Consultivo do IPHAN, além de ser autor de inúmeros projetos de restauro e conservação do patrimônio, bem como de artigos e livros na área. Foi presidente do ICOMOS/BRASIL e, desde 2017, é vice-presidente do ICOMOS mundial.

### **Luiz Marques**

Professor livre-docente aposentado e colaborador do Departamento de História do IFCH- Unicamp. Entre 1995 e 1997, foi curador-chefe do Museu de Arte de São Paulo. Entre suas publicações, contam-se *Capitalismo e colapso ambiental* (Editora da Unicamp, 2015; Springer, 2020, Prêmio Jabuti) e *O decênio decisivo. Propostas para uma política de sobrevivência* (Editora Elefante, 2023). É membro do Coletivo 660, nascido do Fórum Social Mundial.

### **Marilane Teixeira**

Economista, mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), doutora em Desenvolvimento Econômico e Social pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), professora, pesquisadora do CESIT/UNICAMP, professora colaboradora do IFCH no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (Trabalho, Política e Sociedade). Conselheira da Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo. Pesquisadora na área de trabalho, relações de trabalho, gênero e sindicalismo e Consultora da SENAEC/Ministério das Mulheres.

### **Matilde Ribeiro**

Ativista antirracista e feminista, pesquisadora, escritora e poeta. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Doutora Honoris Causa e pós-doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Professora e coordenadora do Grupo AMAN-DLA: estudo, pesquisa e extensão sobre políticas públicas de raça/etnia, gênero e territorialidade na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Foi ministra da Igualdade Racial no governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003 a 2008).

### **Monica Valente**

Psicóloga e foi presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo (SINDSAÚDE-SP) e vice-presidenta da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Entre 2001 e 2002, foi chefe de gabinete da prefeitura petista de Marta Suplicy na cidade de São Paulo e, entre 2002 e 2004, secretária de Administração e Gestão Pública. Foi secretária de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores e atualmente é secretária-executiva do Foro de São Paulo. É, atualmente, diretora da Fundação Perseu Abramo (FPA).

### **Nalu Faria**

Militante incansável da Marcha Mundial das Mulheres, do socialismo democrático, do feminismo e do internacionalismo. Foi coordenadora da Sempreviva Organização Feminista (SOF), líder das mulheres petistas e da Democracia Socialista. Referência da esquerda brasileira e latino-americana.

### **Renato Cymbalista**

Professor livre-docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). É diretor de Direitos Humanos e Políticas de Memória, Justiça e Reparação da USP. Integra os conselhos da Casa do Povo, Goethe Institut São Paulo e Pinacoteca do Estado. É diretor da Associação pela Propriedade Comunitária (FICA). Professor convidado das universidades TU Brandenburg, Parsons-the New School of Design, Paris VII, Paris I, TU Berlin e Bauhaus Weimar. Autor e organizador de livros como *What does an Ethical Landlord Look Like?* (Chicago Architecture Biennial) e *Acesso à Terra para a Agricultura Justa* (FUA/Pistache Editorial).

### **Susana Durão**

Professora livre-docente em Antropologia no IFCH/UNICAMP, pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, bolsista produtividade de CNPq e especialista nos temas do trabalho/organizações; cidades/violência; policiamentos/segurança pública e privada; segurança indígena. Durão é também coordenadora responsável pela segurança nos campi da Unicamp, na frente da Secretaria de Vivência nos Campi, promovendo uma atuação preventiva, desarmada e engajada com a comunidade.



**Tica Moreno**

Militante da Marcha Mundial das Mulheres. Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo, atualmente pesquisa as plataformas digitais de trabalho doméstico e de cuidado como parte da Rede Cuidde – Cuidados, Direitos e Desigualdades. Sua última publicação nesta área é o capítulo “Economia do cuidado na era digital” no livro *Novas e velhas desigualdades na era digital* (Instituto Lula, Fundação Perseu Abramo, Hucitec, 2023).

**Wagner Romão**

Professor livre-docente em Políticas Públicas do Departamento de Ciência Política da Unicamp. Realizou pesquisa de pós-doutoramento no Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP). Coordena o Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac) e é pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPP). Foi presidente da Associação de Docentes da Unicamp (ADUNICAMP) entre 2018 e 2020. É autor e organizador de livros como *Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo* (Argos) e *Francisco de Oliveira: a tarefa da crítica* (UFMG). Contato: wromao@unicamp.br.

**Walter Belik**

Professor titular aposentado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atuou como coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação e foi diretor do Instituto Confúcio da UNICAMP. Atual pesquisador no Centro de Estudos sobre China. Foi membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e coordenou a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, projeto da FAO/ONU. Compõe o Painel de Especialistas do Comitê da ONU para a Segurança Alimentar Mundial. Atualmente é diretor do Instituto Fome Zero.

**Neste livro, você encontra um conjunto comprometido com as lutas do povo brasileiro.**

**Após intenso ataque à democracia – de 2016 a 2022 –, o país vive um momento de recuperação. Todavia, isso não significa que os desafios sejam menores, afinal o neoliberalismo continua provocando estragos aqui e mundo afora.**

**No Brasil, é o aperfeiçoamento da democracia – associado à busca por fugir ao ideário neoliberal na implementação de políticas públicas –, que pode evitar nova derrota ao programa do campo progressista e de esquerda, para além da vitória eleitoral.**

HUCITEC EDITORA

ISBN 978-85-8404-448-1



FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

ISBN 978-65-5626-149-2

