



BRASIL INCERTEZAS E SUBMISSÃO?

Acácio Zuniga Leite ▪ Alfredo Pessoa de Oliveira ▪ Ana Maria Fontenele ▪ Antonio José Alves Jr. ▪ Artur Monte Cardoso ▪ Camila Caldeira Nunes Dias ▪ Cláudia Henschel de Lima ▪ Cristina Frões de Borja Reis ▪ Eduardo Costa Pinto ▪ Emiliano José ▪ Felipe Bruno Martins Fernandes ▪ Fernanda Graziella Cardoso ▪ Giorgio Romano Schutte ▪ Igor Fuser ▪ Jacqueline Franco Cavalcante ▪ José Celso Cardoso Jr. ▪ Jose Sergio Gabrielli de Azevedo (org.) ▪ Liana Carleial ▪ Ligia Bahia ▪ Lucia Cortes da Costa ▪ Marcio Pochmann (org.) ▪ Nilton Luís Godoy Tubino ▪ Patrícia Valim ▪ Paulo Gabriel Soledade Nacif ▪ Penildon Silva Filho ▪ Renato Campos Pinto De Vitto ▪ Rogério Studart ▪ Ronaldo Crispim Sena Barros ▪ Sergio Amadeu da Silveira ▪ Sérgio Sauer ▪ Soraia Aparecida Cardozo ▪ Vanessa Petrelli Correa ▪ William Nozaki

Às vésperas de completar 200 anos de sua independência nacional (1822-2022), o Brasil registra três importantíssimas patologias que vêm sendo agravadas ainda mais pelo golpe de 2016 e prolongadas pelo governo Bolsonaro. A primeira patologia decorre da paralisia econômica, cada vez mais associada à força da especialização produtiva e do rentismo improdutivo.

Como um dos resultados, a massificação do desemprego aberto, inclusive entre mestres e doutores universitários, sem mencionar o predomínio da subutilização da força de trabalho e da pauperização a contaminar até segmentos da classe média. Prevalece, assim, a desconhecida mobilidade descendente intra e intergeracional a indicar ausência de perspectiva de futuro, sobretudo para a juventude que a tem levado à fuga de cérebros.

A segunda patologia assenta-se na dimensão democrática e da cidadania nacional. Seriam as eleições suficientes para demarcar a existência democrática quando o Congresso Nacional detém como maior bancada parlamentar a representação do agronegócio num país com 86% da população residente nas cidades?

Do oligopólio da comunicação de massa que sem controle social permite a difusão do besteirol propagandista ancorado no rebaixamento cultural do consumismo, da violência do cotidiano, das religiões de troca direta terrena, sem transcendência, e do pensamento único do neoliberalismo. Produto direto disso tem sido o avanço generalizado da sociabilidade perversa.

Por fim, a terceira patologia concernente à noção de justiça a indicar a distância que o país se encontra da materialidade do conceito capitalista de justiça assegurado pela igualdade de oportunidade. Basta breve análise do sistema educacional para constatar o quanto promove a própria manutenção das desigualdades no país.

A ausência de justiça na tributação não é compensada pela perversidade do gasto público. Enquanto os ricos praticamente não pagam impostos, os pobres que sustentam proporcionalmente à renda a receita pública, sofrem o desembarque do orçamento governamental promovido pelo desmonte das políticas públicas através do receituário neoliberal.

Em momento histórico excepcional do enfrentamento conjunto destas patologias nacionais, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) sofreram justamente o ataque direto daqueles insatisfeitos com as políticas de garantia da democratização, crescimento econômico e inclusão social. Esta perspectiva analítica ampla encontra-se conferida no presente livro de coletâneas temáticas que pretende contribuir para melhor compreender e mudar o quadro geral da decadência imposta pela sucessão de governos de destruição nacional desde o golpe de 2016.

Marcio Pochmann

Presidente da Fundação Perseu Abramo

**BRASIL:
INCERTEZAS E
SUBMISSÃO?**

BRASIL: INCERTEZAS E SUBMISSÃO?

Acácio Zuniga Leite ▪ Alfredo Pessoa de Oliveira ▪ Ana Maria Fontenele ▪ Antonio José Alves Jr. ▪ Artur Monte Cardoso ▪ Camila Caldeira Nunes Dias ▪ Cláudia Henschel de Lima ▪ Cristina Fróes de Borja Reis ▪ Eduardo Costa Pinto ▪ Emiliano José ▪ Felipe Bruno Martins Fernandes ▪ Fernanda Graziella Cardoso ▪ Giorgio Romano Schutte ▪ Igor Fuser ▪ Jacqueline Franco Cavalcante ▪ José Celso Cardoso Jr. ▪ Jose Sergio Gabrielli de Azevedo (org.) ▪ Liana Carleial ▪ Ligia Bahia ▪ Lucia Cortes da Costa ▪ Marcio Pochmann (org.) ▪ Nilton Luís Godoy Tubino ▪ Patrícia Valim ▪ Paulo Gabriel Soledade Nacif ▪ Penildon Silva Filho ▪ Renato Campos Pinto De Vitto ▪ Rogério Studart ▪ Ronaldo Crispim Sena Barros ▪ Sergio Amadeu da Silveira ▪ Sérgio Sauer ▪ Soraia Aparecida Cardozo ▪ Vanessa Petrelli Correa ▪ William Nozaki

Fundação Perseu Abramo

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

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann

Diretoras: Isabel dos Anjos e Rosana Ramos

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Editora Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Revisão

Claudia Andreotti

Editoração eletrônica e capa

Antonio Kehl

Foto de capa

Pocho Alvarez

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823 Brasil: incertezas e submissão?. – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2019.

440 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-5708-143-7

1. Brasil – Política e governo – 2018-. 2. Bolsonaro, Jair Messias – Governo. 3. Política – Militares. 4. Brasil – Economia. 5. Relações internacionais. 6. Políticas públicas. 7. Democracia.

CDU 32(81)

CDD 320.981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 8/10213)

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

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana

CEP 04117-091 – São Paulo – SP

Telefone: (11) 5571-4299

www.facebook.com/fundacao.perseuabramo

[Twitter.com/fpabramo](https://twitter.com/fpabramo)

Sumário

Introdução.....	9
Concentração, modulação e desinformação nas redes.....	27
<i>Sérgio Amadeu da Silveira</i>	
Governo mambembe, militares no comando, mídias divididas: um país em busca da hegemonia perdida	45
<i>Emiliano José</i>	
O governo Bolsonaro: movimento em pinça de várias divisões	63
<i>Jose Sergio Gabrielli de Azevedo</i>	
Um capitão entre generais: a presença dos militares no governo Bolsonaro	83
<i>William Nozaki</i>	
Diplomacia da subserviência: política externa com as orelhas do Mickey	105
<i>Igor Fuser</i>	
Velhos dilemas, antiquadas soluções: o Brasil na contramão do desenvolvimento	127
<i>Fernanda Graziella Cardoso e Cristina Fróes de Borja Reis</i>	

Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento	151
<i>José Celso Cardoso Jr.</i>	
Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro	171
<i>Acácio Zuniga Leite, Nilton Luís Godoy Tubino e Sérgio Sauer</i>	
Terraplanismo econômico na Reforma da Previdência.....	191
<i>Antonio José Alves Jr., Cláudia Henschel de Lima e Rogério Studart</i>	
Petróleo e gás na era Bolsonaro & Guedes.....	211
<i>Giorgio Romano Schutte</i>	
A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo.....	231
<i>Paulo Gabriel Soledade Nacif e Penildon Silva Filho</i>	
Saúde em tempos de hiperajuste fiscal, restrição à democracia e obscurantismo	251
<i>Ligia Bahia e Artur Monte Cardoso</i>	
A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro.....	271
<i>Lucia Cortes da Costa</i>	
Mundo do trabalho e organização dos trabalhadores.....	293
<i>Marcio Pochmann</i>	
O que houve com a indústria do Centro-Sul brasileiro?	315
<i>Liana Carleial, Vanessa Petrelli Correa e Soraia Aparecida Cardozo(UFU)</i>	
Estado do Rio de Janeiro em convulsão: economia do petróleo, crise fiscal e avanço das milícias.....	339
<i>Eduardo Costa Pinto</i>	
Dos avanços advindos das políticas de combate à pobreza à perspectiva da captura populista do seu povo: algumas perspectivas para o Nordeste de um Brasil governado por conservadores.....	357
<i>Ana Maria Fontenele, Alfredo Pessoa de Oliveira e Jacqueline Franco Cavalcante</i>	
Dobrando a aposta na produção do caos: encarceramento como diretrizes do projeto “anticrime”	381
<i>Camila Caldeira Nunes Dias e Renato Campos Pinto De Vitto</i>	

“Quanto mais purpurina melhor”: questões de gênero e sexualidade no Brasil do governo Bolsonaro.....	401
<i>Patrícia Valim e Felipe Bruno Martins Fernandes</i>	
Bolsonaro: O racismo fora do armário	421
<i>Ronaldo Crispim Sena Barros</i>	

Introdução

Este livro está dividido em três grandes partes, que tratam: da construção e forma de ação do governo Jair Bolsonaro (PSL); de seu desmonte do Estado; e destruição da sociedade.

A primeira parte apresenta dois capítulos sobre comunicação. Sérgio Amadeu da Silveira chama a atenção para as profundas mudanças que as novas tecnologias, plataformas e processos da internet, que revolucionam a utilização dos dados pessoais e a captação dos humores da população, que impactam a vida política das sociedades. Ele destaca que:

As eleições de 2018 permitem observar a importância política dos robôs, do *big data*, do *microtargeting* e das plataformas, em especial, da comunicação instantânea no WhatsApp, para a articulação da desinformação em massa e para a redução da força das campanhas baseadas nas estruturas partidárias, nas alianças e formação de palanques e na televisão.

O autor desenvolve sua abordagem teórica sobre as profundas mudanças no universo comunicacional, lembrando a utilização ilegal de *bots* e robôs, em confronto com a legislação eleitoral, nas últimas eleições, com a expansão dos “processos desinformativos”, especialmente através do WhatsApp.

Em contraste com a “realidade aumentada”, as eleições de 2018 revelaram uma “realidade diminuída”, com a quebra dos paradigmas políticos tradicionais,

que combinavam partidos, palanques e televisão para ganhar as eleições. Bolsonaro não tinha nenhum destes três componentes e venceu a eleição, combinando elementos virtuais com fatos criados e difundidos em versões fantasiosas.

Amadeu destaca as relações entre os processos comunicacionais da internet e das redes sociais com a construção de uma rede de disseminação de informações falsas, utilizando inclusive os mecanismos da grande mídia.

Em outro capítulo, Emiliano José aborda as mudanças que ocorreram no papel da grande mídia, que em eleições anteriores atuava quase como um partido, com grande homogeneidade temática e ideológica. Ele destaca que a militância nas redes sociais concentrou a ação de militantes da direita e da extrema direita:

Essa militância não nasceu bolsonarista: desembocou mais tarde na campanha porque encontrara seu candidato: cavalgava a agenda ultrarreacionária, era o mais radical antipepetista, contra gays, contra a autonomia e liberdade das mulheres, contra o comunismo, e se entenda isso como se queira, contra os negros, a favor da ditadura militar, da tortura, contra políticas sociais. Tudo que ela queria, tudo de acordo com a ideologia desenvolvida nos últimos anos, aqui e no mundo.

Emiliano lembra que a Rede Globo, um dos principais componentes do chamado “partido da mídia”, está sob forte ataque de Bolsonaro, que ameaça cortar as Bonificações por Volume (BV) que a privilegia nas verbas publicitárias, além da feroz concorrência das redes Record e SBT, agravada com a chegada da CNN americana. O ataque de Bolsonaro à Rede Globo não se refere às pautas econômicas ou políticas, mas destaca sua cruzada ideológica dos valores e costumes tradicionais, no plano da ideologia do comportamento.

Bolsonaro é protagonista direto da geração de notícias nas redes, que se propagam utilizando os mecanismos novos de multiplicação, ao mesmo tempo em que a mídia tradicional fica atônica com a velocidade, conteúdo das informações e ineditismo na forma de comunicação direta do Planalto.

Emiliano, além de destacar a unidade ideológica entre a grande mídia e o que Bolsonaro e seu governo de extrema direita quer implantar, no que se refere à economia e suas reformas, incluindo os elementos democráticos – chamadas de “cláusulas pétreas” da grande mídia – relembra a importância dos chamados *blogs* progressistas na guerra informacional.

O livro segue com dois capítulos sobre a forma de governar e o papel dos militares. Jose Sergio Gabrielli de Azevedo chama a atenção para as ações multifacetadas da intervenção do governo, em várias frentes de movimentos que buscam destruir os “inimigos”, não apenas derrotar os adversários políticos. O governo usar a retórica ideológica para atacar a pauta de costumes, princípios econômicos ultraliberais para desmontar os componentes do Estado que se construiu depois da Constituição de 1988 e reforça a retórica anticorrupção para justificar um aparato repressivo nunca antes visto no país. Militares de alta patente ocupam vários importantes cargos do governo, fora dos ministérios ligados à Defesa Nacional. Múltiplos campos de batalha e ataque frontal aos defensores das ideias consideradas inimigas, mais do que ao conteúdo destas ideias, é a forma de ação do governo que encontra dificuldades na sua relação com a institucionalidade do presidencialismo de coalizão, em crise.

A forte presença de militares de alta patente no governo é o principal objeto do capítulo de William Nozaki. Ele começa dizendo que o objetivo é:

Abordar o sentido do retorno dos militares à arena política nacional, o novo papel da farda na estrutura de poder do Estado e a dinâmica recente de ocupação de cargos no governo Bolsonaro. O ponto de partida para tal análise é a constatação de que a presença das Forças Armadas no governo tem conformado não a configuração de um governo militar *stricto sensu*, mas ao ascenderem ao poder por meio de um processo político-jurídico com características particulares trata-se da configuração de um governo militarizado.

Além de afirmar que a “presença dos militares em momentos decisivos da história do Brasil é uma constatação incontornável”, Nozaki relata as mudanças de estratégias e percepções dos militares depois do fim da ditadura militar, chegando ao momento presente em que:

Em meio a esse ambiente, as corporações militares, sobretudo no nível do oficialato, se tornaram mais permeáveis também aos discursos neoconservadores que têm se propagado pela sociedade em geral [...]

Com a enorme presença em diferentes postos importantes da estrutura de governo, os militares estão “em posição privilegiada para causar ou mediar

conflitos no interior do governo” explicitando o “papel dos militares como os principais mediadores de conflitos intragovernamentais” e conclui que:

Se, por um lado, a conjuntura deixa claro que Bolsonaro precisa dos militares, por outro lado, ainda não é evidente até que ponto os militares precisarão do bolsonarismo para se manter no poder.

Neste momento, o nacionalismo dos militares não se faz presente de forma aparente. Do ponto de vista da política externa, a soberania nacional não parece ser um assunto que interesse ao governo. Desnacionalização e abandono de protagonismo econômico também são elementos fortes nas políticas externas do governo.

Igor Fuser analisa a política externa, enquanto Fernanda Graziella Cardoso e Cristina Fróes de Borja Reis abordam a política de comércio exterior.

Fuser ao comentar a grande reviravolta na política externa do Brasil, radicalizando os movimentos iniciados por Temer, chama a atenção para:

A dimensão das relações externas brasileiras que mais interessa à elite econômica – o comércio exterior, os investimentos e as finanças – é retirada em grande medida da alçada do Itamaraty” [...] “mantém as questões econômicas vitais para o país em um lugar relativamente protegido da imprevisibilidade e da retórica do chanceler Ernesto Araujo e do clã dos Bolsonaros, mas não há como evitar pontos de tensão e de incerteza, com consequências negativas para os investimentos e para o comércio exterior.

Além do viés puramente comercial que a política externa de Bolsonaro assume, há um protagonismo nunca antes visto dos militares na execução das ações do Itamaraty. Além de abandonar princípios que nortearam as políticas externas de vários governos, também se abandona o entendimento de que o país tem um lugar relevante a ocupar no sistema internacional, ou de que lhe cabe, por “natureza”, um papel de liderança regional na América do Sul ou Latina. O Brasil agora se rebaixa a disputar os afagos da Casa Branca com outros países de linha política similar, e peso econômico e geopolítico imensamente inferior – a Colômbia, o Chile e a Argentina.

Cardoso e Reis focam as “prioridades e estratégias comerciais de inserção externa do Brasil sinalizadas pelo governo Bolsonaro, procurando detec-

tar como as parcerias comerciais vão afetar a economia brasileira”. Chamam a atenção para os ensinamentos da escola cepalina de que “nações que não diversificam sua matriz produtiva tendem a se manter presas à condição de periferia, dependentes de impulsos dinâmicos de outrem”.

Afirmam as autoras que:

desde o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 a inserção externa do Brasil agrava a vulnerabilidade da economia brasileira, incrementando a dependência da estrutura produtiva. Nesse quadro, a alteração iniciada no governo Temer, e radicalizada no governo Bolsonaro, da política externa para uma posição mais decadente (e subalterna) também deteriora possibilidades de desenvolvimento no médio e longo prazo.

Citam como características centrais da política comercial externa de Bolsonaro as seguintes:

- A abertura comercial aparece na agenda Guedes-Bolsonaro como solução para os problemas relacionados à balança comercial brasileira e, por isso, como um impulsionador para a retomada do crescimento
- Os cortes unilaterais das tarifas de importação, figuram como a política comercial símbolo de um governo que acredita (ou quer fazer acreditar) cegamente na eficiência dos mercados em gerar resultados socioeconômicos virtuosos.

Isto deve conduzir a:

aprofundar os processos de (i) desindustrialização – e, portanto, de extinção das atividades mais sofisticadas das indústrias sobreviventes, especialmente as de mais alta intensidade tecnológica –; (ii) reprimarização da pauta exportadora e; consequentemente, (iii) do padrão periférico de inserção nas CGV.

Não se pode, portanto, esperar desenvolvimento provindo do *front* comercial externo.

Na segunda parte do livro – Desmonte do Estado – o primeiro capítulo trata da desorganização da forma de organização do governo. José Celso Cardoso Jr. compara as estruturas administrativas do executivo federal nos últimos governos, destacando as várias mediações necessárias, mas considerando que:

há correlações positivas entre a organização das estruturas administrativas de governo, os arranjos institucionais e as capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas públicas, notadamente daquelas identificadas como prioritárias em cada mandato presidencial.

No que se refere ao governo de Bolsonaro, o autor do capítulo chama a atenção para “o rebaixamento institucional ou eliminação de instâncias relacionadas à comunicação de governo e à articulação política por meio de conselhos participativos, e a centralização das áreas de planejamento, gestão e econômicas sob o mando do Ministério da Economia”.

José Celso Cardoso Jr. destaca três características de personalidade dos ocupantes do primeiro escalão do governo:

- Oligofrenia frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste século XXI em ebulição;
- Prepotência, arrogância e simplismo com os quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde o golpe de 2016;
- Desumanidade por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas sobretudo negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda, negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

A desmontagem dos instrumentos de política agrária e agrícola é o objeto do artigo de Acácio Zuniga Leite, Nilton Luís Godoy Tubino e Sérgio Sauer que apresentam “um rápido balanço dos retrocessos ocorridos durante o governo Temer (2016-2018), considerando que o governo Bolsonaro (2019-2022) apresenta uma linha de continuidade e aprofundamento daquele”. Leite, Tubino e Sauer chamam a atenção para o fato de que:

- As agendas agrária e ambiental do governo Temer foram marcadas por retrocessos, basicamente por ações que visavam retribuir apoios políticos à Bancada Ruralista, que votou em peso pelo *impeachment* da presidenta Dilma.

- Ainda durante o período de campanha eleitoral em 2018, o então candidato Bolsonaro fez diversas declarações demonstrando, de forma nítida, o desrespeito às políticas governamentais de reforma agrária, à luta pela terra e às demandas da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais.
- Logo após o final da campanha, já na condição de eleito, voltou a enfatizar posição contrária à luta histórica dos povos indígenas.
- Defendeu a liberação de mineração em terras indígenas e “segurança jurídica” aos produtores rurais.

Do ponto de vista das decisões administrativas, o novo governo de Bolsonaro busca “o aprofundamento da criminalização das organizações sociais do campo, da luta pela terra e das reivindicações de povos indígenas e comunidades tradicionais”. Não é uma política homogênea, e Leite, Tubino e Sauer nomeiam quatro grupos em disputa:

- O primeiro, representando fração do capital financeiro na agricultura que, ainda na fase de transição de governo, propôs o lançamento de uma *golden share* para a gestão de terras públicas.
- O segundo grupo, capitaneados pela FPA e Confederação Nacional da Agricultura (CNA), embora não representem um bloco homogêneo, estão atentas à agenda fundiária aberta no primeiro governo Dilma e tiveram incidência na agenda operacional do INCRA desde então.
- O terceiro grupo é o setor mais atrasado da renda fundiária, representado pela União Democrática Ruralista (UDR) com a nomeação de Nabhan Garcia para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA.

Os militares compõem outro grupo e possuem uma histórica participação na agenda fundiária brasileira, sendo que o próprio INCRA foi criado durante a ditadura civil-militar.

Numa tentativa de desconstrução do universo de conceitos em contradição com o conhecimento consagrado, como as ideias do terraplanismo, Alves, Lima e Studart começam seu capítulo enumerando crenças consolidadas no ideário econômico conservador no Brasil: tamanho do Estado impede o crescimento, redução da dívida é a única saída para promover o investimento, e isto leva a ter que se conter os gastos públicos, exigindo uma reforma da

previdência. Esta é uma das outras “cláusulas pétreas” da grande mídia, no linguajar de Emiliano José.

Os autores lembram o retorno das concepções do Terraplanismo, a luta contra as vacinas e o criacionismo como explicação da evolução, rompendo com o conhecimento científico consolidado desde os tempos pitagóricos. As crenças econômicas apoiadas pela grande mídia brasileira se constituem em partes desta construção ideológica, falseadora da realidade.

A fobia do Estado é uma opinião que precisava ser fortalecida para o florescimento do ideário de ultradireita no pensamento econômico brasileiro. Como dizem Alves, Lima e Studart:

o que diferencia Paulo Guedes dos “economistas liberais” do passado, é assumir a fobia do Estado como o resultado natural do desenvolvimento da ciência econômica – que supostamente já teria demonstrado que “menos Estado” equivale a mais prosperidade e desenvolvimento.

A esta “fobia do Estado” se acrescenta uma visão de que a “economia do lar” é a mesma da “economia do Estado”. Para a primeira, não se pode gastar mais do que se ganha, enquanto o Estado tem outras condições para financiar suas despesas, como a expansão monetária e os aumentos dos impostos, além da rolagem de suas dívidas.

Por outro lado, há o desenvolvimento de uma teoria da “austeridade expansionista”, que professa que o corte de gastos, abre espaço fiscal, dá uma trajetória sustentável para a dívida e estimula o investimento privado, levando ao crescimento.

Como dizem os autores:

Invertendo a lógica dos defensores da austeridade expansionista, uma grande parte dos economistas ensina que o principal problema nas economias capitalistas é que o aumento dos investimentos depende da confiança dos empresários no crescimento continuado da demanda. [...] A prolongada contração prejudica as perspectivas de crescimento sustentável.

Os autores mostram a falácia de que a Reforma da Previdência aumentaria a poupança, viabilizando novas fontes de financiamento dos investimentos, assim com o destacam os aspectos regressivos da distribuição de renda, com a repartição do ônus da reforma recaindo principalmente sobre os mais pobres.

Desestruturação no mundo do trabalho, desindustrialização e falta de perspectivas de crescimento na macroeconomia foram acompanhados por grandes mudanças no mundo rural e no agronegócio.

Os próximos quatro capítulos abordam especificamente as políticas para Petróleo e Gás, Educação, Saúde e para a Assistência Social.

Giorgio Romano Schutte trata do importante setor de petróleo e gás que, pela sua importância geopolítica, foi um dos motivos de mudanças de governo e de forma de governar no país. Schutte diz que:

Temer mostrou-se candente seu objetivo de desmontar o coração da política dos governos Lula e Dilma que entendiam a PETROBRAS como um dos pilares para uma política de desenvolvimento industrial-tecnológica do país. [...] A vitória de Jair Bolsonaro afastou a possibilidade de uma retomada de políticas desenvolvimentistas e abriu as portas para continuidade, com maior força, da política em vigor.

Nesta linha de desmontar as possibilidades de resgate de uma política de Conteúdo Nacional que possa alavancar um setor industrial dinâmico no Brasil, a política do governo Bolsonaro para a PETROBRAS visa arrecadar, no curto prazo, bônus de entrada nos campos da Cessão Onerosa, mesmo que as custas de pulverização da operação e desnacionalização dos operadores, além de vendas de refinarias, que quebram o sistema de abastecimento no Brasil, sem estimular novos investimentos que poderiam vir a estimular a cadeia de fornecedores.

Depois de lembrar os avanços democráticos na Educação brasileira dos governos de Lula e Dilma, Paulo Gabriel Soledade Nacif e Penildon Silva Filho mostram as tentativas de desmontes do governo Bolsonaro que altera a estrutura federativa da Educação, rompendo com o regime de colaboração entre União, estados e municípios. Os autores destacam as primeiras medidas. Segundo eles, “revelam que a Educação, mais do que em qualquer outra área, será o território de articulação do binômio determinante do projeto que comanda o País: redução da presença do Estado e obscurantismo”.

[...] O programa de governo, a composição da equipe e as primeiras medidas apontam para uma sólida decisão de ignorar décadas pesquisas, experiências e dados sobre a Educação brasileira, por uma luta contra “inimigos imaginários”.

[...] longe de demonstrar qualquer capacidade de se localizar no seu papel, restou ao Ministério a adoção de medidas obscurantistas, autoritárias, persecutórias e de desmontagem a curto prazo e, apontar para a adoção de políticas privatistas, a médio prazo.

Ligia Bahia e Artur Monte Cardoso destacam as diferenças das políticas de inclusão universal nos sistemas de saúde das políticas que procuram “a organização de dois sistemas: um para os pobres e outro para “os que podem pagar”.

Considerando que saúde é um tema periférico na agenda governamental Bahia e Cardoso destacam que:

Essas três ordens de especificidades: debate internacional sobre o papel relevante dos sistemas universais para o bem-estar, inclusive após a crise de 2008; influência de agências internacionais sobre a saúde e, sobretudo, o consenso em torno do SUS, em meio ao fortalecimento de grupos e entidades empresariais, constituem um pano de fundo sobre o qual se projetam as análises, necessariamente provisórias sobre a política de saúde no governo Bolsonaro.

Lembrando que “O exíguo programa eleitoral de Bolsonaro para a saúde teve como pressuposto o gasto excessivo do país com saúde”, Bahia e Cardoso tratam da composição dos principais órgãos do sistema de saúde, ocupados por pessoas vinculadas aos próprio SUS, considerando a possibilidade de uma certa “blindagem” do sistema.

Apesar de ocupado por um político, concluem os autores que:

Após cem dias de governo, o rebaixamento da política, que embute uma aceção reducionista e utilitarista sobre o SUS, começa a cobrar seu preço. Mandetta e sua equipe “técnica” não disseram a que vieram. É certo que foram capazes de permanecer protegidos de escândalos e conflitos escancarados.

A título de considerações finais, os autores dizem que

Há grupos econômicos no setor saúde, os mesmos que pressionaram pela aprovação de planos populares, que certamente acumularam força política e aprimoraram seus projetos de privatização durante a campanha para a presidência. O bolsonarismo não é apenas um acidente de percurso e, sim, um projeto para combater os traços sociais-democratas de governos anteriores.

A Seguridade Social é um direito consagrado, mas o governo Bolsonaro está tentando desmontar vários componentes desta forma de assegurar renda para os que não têm. Este é o principal objeto do capítulo de Lucia Cortes da Costa, que começa lembrando a lógica liberal de focalização das políticas de transferência de renda, reduzindo seu caráter universal, analisando os dados do programa de benefício assistencial – BPC e o programa Bolsa Família. Ela conclui que várias das medidas que Bolsonaro está implementando já tinham começado no período do governo Temer e agora se radicalizam:

Usando um discurso voltado para convencer sobre a urgência da reforma, o governo pretende desconstitucionalizar os direitos previdenciários e assistenciais e fomentar o mercado financeiro com os recursos do regime de capitalização obrigatório.

A última parte do livro trata da Destruição da Sociedade com as mudanças no mundo do trabalho, a desestruturação regional aprofundando a crise do Sudeste, desestruturando a economia do Nordeste e do Rio de Janeiro e retrocedendo nas políticas de gênero e LGBT e contra o racismo.

Marcio Pochmann lembra que, em outros momentos históricos, as políticas contra os trabalhadores buscavam atingir essencialmente a capacidade de luta dos mesmos, sem alterar substancialmente as relações capital-trabalho no âmbito corporativo. Agora não. As ações do governo buscam mudar as relações individuais entre patrões e empregados, com o desmantelamento da justiça trabalhista e mudanças da CLT, no momento em que movimentos estruturais do capitalismo, como a desindustrialização, precarização das relações de trabalho e ampliação dos postos de trabalho em serviços, dominam. Assim:

a desmontagem do padrão corporativo das relações de trabalho resulta da convergência entre a transformação estrutural da economia, com a desindustrialização precoce e antecipada terciarização produtiva, e a modificação legislativa recente que promove a desregulação dos contratos de trabalho, o desincentivo à justiça trabalhista e a desobrigação sindical.

Estas transformações do mundo do trabalho vêm ocorrendo já há algumas décadas, com uma queda de taxa de sindicalização, principalmente entre os trabalhadores com maiores rendimentos, entre os mais novos e nos ramos industriais. A taxa de sindicalização aumentou de 1986 a 2016 na agrope-

cuária, entre aqueles entre 50 e 59 anos, e nos setores de serviço. Como diz Pochmann:

A desestruturação do sistema corporativo de relações de trabalho no Brasil tem, na ascensão do individualismo, a secundarização do ideário de categoria profissional.

Isto enfraquece a luta social e pode ser uma das explicações das derrotas da esquerda nos anos posteriores a 2013.

Do ponto de vista regional, o Sudeste apresenta problemas. Liana Carleial, Vanessa Petrelli Correa e Soraia Aparecida Cardozo abordam o problema da desindustrialização, que se aprofundou no Brasil a partir dos anos oitenta, com fortes impactos sobre a região mais industrializada do país.

Elas focam na ideia de

que o ataque ao Estado e às empresas estatais no *front* interno, aprofunda essa inserção subordinada, num momento de problematização da demanda mundial e sem que se volte a ter um mercado interno pujante. Ao contrário, um projeto de crescimento, que englobe a reestruturação da indústria envolverá, necessariamente o Estado e uma política industrial que tenha instrumentos capazes de avançar nessa direção.

A perda de posição competitiva da indústria, sua integração nas cadeias internacionais de valor e a perda de seu papel no PIB do país tendem a se agravar, reforçando a tendência a reprimarização das exportações, fortalecendo o papel do agronegócio no Sul e Sudeste do Brasil.

Desta forma, sem que haja a definição precisa de uma política industrial, os primeiros sinais da política econômica do governo apontam para um aprofundamento da desindustrialização brasileira:

Ainda que o processo de desindustrialização estivesse avançando ao longo dos anos 2000, a partir da descoberta do pré-sal e de uma estratégia de política pública, centrada no fortalecimento do petróleo e gás e, portanto, na empresa pública (PETROBRAS) e sua integração do “poço ao posto”, ocorreu uma chance para a nossa retomada industrial.

Combinando a crise do petróleo, o crescimento das milícias e incapacidade das elites estaduais, o estado do Rio de Janeiro é um exemplo de problemas

do Estado brasileiro. Eduardo Costa Pinto destaca em seu capítulo que o período de expansão da economia carioca foi estimulado pela indústria extrativa (vinculada à exploração de petróleo e gás) e pela construção civil, que foram os setores que ampliaram suas participações no valor adicionado bruto do estado.

Costa Pinto relembra que:

Além do setor de petróleo e gás, o Rio de Janeiro viveu um *boom* de investimentos em infraestrutura logística, social e urbana realizados, em parte, para atender os megaeventos que foram realizados na cidade do Rio de Janeiro (sede da Copa 2014 e, sobretudo, das Olimpíadas de 2016).

O investimento público e estatal foi fundamental para o período de crescimento, do mesmo modo que sua contração foi fatal para o crescimento do Rio de Janeiro. Conclui ele:

Quanto à segurança pública, observou-se que o ajuste fiscal foi um dos elementos responsáveis pela piora dos indicadores de criminalidade e pela paralisação da estratégia das UPPs, que poderiam ser o marco inicial de uma transformação da política de segurança pública do Rio de Janeiro que é pautada pelo confronto e que deve retomar a velha política de “bandido bom é bandido morto” com o governador de extrema direita Witzel.

Nesse cenário de crise das políticas de segurança pública no RJ, a milícia avança o seu poder por diversos territórios, bem como amplia seu poder junto aos agentes públicos.

Se no Rio de Janeiro a crise do petróleo levou a um agravamento das condições de segurança e fortalecimento das milícias, o abandono das chances de uma política industrial ancorada nos investimentos da PETROBRAS, ressaltada por Carleial, Correa e Cardozo tem impactos mais amplos em termos nacionais.

Ana Maria Fontenele, Alfredo Pessoa de Oliveira e Jacqueline Franco Cavalcante abordam os efeitos destas políticas antipovo sobre a região nordeste. Começam desconstruindo o senso comum sobre a região e seu povo, muito mais um aglomerado de estados do que um todo orgânico de ação comum. Destacam a singularidade do processo eleitoral, como resultado do fato de que estes estados são dos mais pobres do Brasil e foram beneficiados pelas políticas de inclusão social dos governos Lula e Dilma.

Dizem Fontenele, Oliveira e Cavalcante:

Estas políticas associadas à intensificação das mudanças na Educação e saúde e às políticas de infraestrutura, como a transposição do São Francisco, conquistaram o nordestino que se viu como protagonista – a partir daí, e também como consequência, passou a se formar e a se mostrar a polarização eleitoral entre Sudeste/Sul e Nordeste, evidenciado nos períodos eleitorais subsequentes, e chegou exacerbado à campanha de Bolsonaro.

Do ponto de vista econômico:

o processo de integração à economia nacional se deu de forma complementar, numa espécie de ‘encaixe’ para a reprodução do capital. O Nordeste sempre se adaptou.

O agravamento da crise econômica, posterior a 2016, tem um impacto ainda maior no Nordeste, no mesmo momento em que o governo Bolsonaro não apresenta nenhuma política para reverter este quadro.

Os autores listam características das políticas atuais:

O ambiente em que [...] deixar o estado capitalista cada vez mais livre para ser apropriado, cada vez mais, pelo capital. Novamente o Nordeste se adaptará? A agenda em curso [...] O horizonte do ministério da economia, além da tramitação rápida da Reforma da Previdência, aponta para as privatizações e extinção dos percentuais constitucionais de saúde e Educação alegando que esta medida amenizaria as dívidas dos estados e municípios, eximindo a participação da União[...] que impacta muito fortemente o Nordeste.

Neste contexto, não se pode esperar grandes ações de política que beneficiem a região que, no entanto, já vem reagindo, tanto no período eleitoral, impondo derrotas a Bolsonaro, como pela ação dos governadores eleitos que se unificaram em torno de várias propostas em dissonância com as políticas do Planalto.

Esta parte do livro prossegue abordando o pacote anticrime, as políticas de retrocesso nas questões de gênero, populações LGBTQs e políticas de combate ao racismo.

Camila Caldeira Nunes Dias e Renato Campos Pinto De Vitto analisam o pacote anticrime de Bolsonaro e seu ministro Moro. Os projetos que compõem o “pacote anticrime” têm vários pontos de iniciativa legislativa e regula-

tória, que “alteram diversas leis e códigos, apostando no recrudescimento das leis penais e processuais penais como formas de combater o crime”. Este pacote punitivista foi elaborado sem levar em consideração inúmeros trabalhos de diagnóstico e sugestões elaboradas por estudiosos do tema no últimos anos no Brasil, reforçando a ideia messiânica de que Segundo Dias e De Vitto (2019), “a aposta, mais uma vez, consiste na promessa de que as mudanças legislativas irão acabar com a impunidade e operar transformações virtuosas, reduzindo a criminalidade”.

Tal percepção, que no máximo pode operar positivamente na sensação de insegurança da população, desconsidera o caráter complexo e multifatorial do fenômeno criminal e não introduz nenhuma ação que possa tratar de forma efetiva as causas e determinações dos atos criminosos e na organização das facções criminosas. Não se articula com o recém-aprovado Sistema Único de Segurança Pública [...], não se volta ao aprimoramento das corporações policiais e penitenciárias, e parece desconsiderar que o índice de elucidação de crimes no país é extremamente baixo e está no centro da questão da impunidade [...].

Em suma, a partir da supressão de direitos e garantias processuais, o chamado “pacote anticrime” institui mecanismos de justiça penal negocial, inaugura um regime jurídico próprio para a figura do informante, amplia as hipóteses de identificação genética de presos, reduz o âmbito de aplicação do instituto da prescrição, altera regras de competência e o regime da legítima defesa em favor de agente de segurança pública, e revê o tratamento penal do chamado caixa dois, dentre outras medidas.

Um dos efeitos do pacote será aumentar a população carcerária, com penas mais longas e mais presos nas penitenciárias, antro onde o crime organizado atua e recruta parte de seus membros. Um dos efeitos do pacote, portanto será o aumento da:

[...] incidência do regime fechado, contribuindo para a retroalimentação das facções, que recrutam e fidelizam seus quadros a partir do sistema penitenciário, e de outro aposta num modelo de gestão que não pode ser aplicado em escala.

Estas características punitivistas e repressivas encontram-se também no discurso de Bolsonaro, que “foi eleito tendo como uma de suas bandeiras centrais acabar com os privilégios (leia-se direitos) da população LGBT e com

as políticas educacionais pró-diversidade sexual e de gênero”, como lembram Patricia Valim e Felipe Bruno Martins Fernandes. Eles enfatizam que

Jair Messias Bolsonaro subiu a rampa do Planalto Central declarando guerra à “ideologia de gênero”. Para tanto, sua primeira ação nesse sentido foi a criação de uma pasta “guarda-chuva” no primeiro escalão: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória 870/19, que além de singularizar os termos “mulher” e “família”, excluiu os direitos LGBT como atribuição da pasta, mantendo a estrutura dos governos anteriores.

Pela centralidade conferida pelo governo de Bolsonaro durante sua campanha e suas ações de governo no combate à “ideologia de gênero”, para os autores

erra muito quem acha que as questões de gênero e sexualidade são acessórios ou manobras diversionistas da “esquerda lacradora”. Combater o racismo, o sexismo, o preconceito não são manobras diversionistas ou pautas identitárias. As questões de gênero e sexualidade são pautas democráticas essenciais pois, nesse momento, constituem o verdadeiro horizonte de ataque do governo de Jair Bolsonaro para eliminar a emergência dos que podem nos tirar dessa situação e pavimentar uma oposição qualificada.

Por fim, Ronaldo Crispim Sena Barros chama a atenção para alguns componentes estruturais da sociedade brasileira que reforçam o racismo estrutural, utilizando da forma de atuação do Estado para implementar as políticas de acumulação que têm sua gênese no escravismo que moldou a sociedade brasileira. Depois de discorrer sobre a prevalência das interpretações econômicas do conflito de classes, Barros diz

De fato, não se pode atribuir às contradições de gênero, raça, religião, cultura e conflitos regionais simplesmente da obra e graça da sociabilidade burguesa. Estes conflitos sociais antecedem e muito a revolução industrial do século XVIII, e nem tampouco desapareceram ou foram superados com o novo ordenamento político jurídico e ideológico decorrente dela. Com efeito, a redução de todos estes conflitos ao conflito exclusivamente de classe empobrece a análise dos nexos causais das contradições prementes na sociedade atual. Elementos sem os quais o Estado moderno torna-se ininteligível.

[...] Neste sentido, ao passo que o capital civilizou o mundo, ele “descivilizou” o povo negro. Além de ter produzido duas classes: a que detém os modos de produção e os destituídos dos meios de produzir e reproduzir sua existência, ele produziu outro fenômeno que se esconde por detrás dessa relação: o racismo como sistema de dominação estrutural de produção e reprodução do capital.

Barros (2019) destaca os experimentos de políticas de inclusão racial dos governos de Lula e Dilma, lembrando que a “pressão social produzida pela auto-organização dos negros no Brasil por uma sociedade menos racista, contribui significativamente para as mudanças nos espaços políticos e no desenvolvimento da democracia”.

Ao passo que as “políticas de promoção à igualdade racial produziram uma mudança significativa na concepção das políticas públicas”, o governo Bolsonaro acirra as contradições, fomenta a violência e injustiça social e estimula a crise e o racismo religioso. Bolsonaro desmonta as políticas de inclusão. Conclui o autor:

Certamente, com a ampliação do nível de consciência e políticas de inclusão social identitária, o projeto que está atualmente no poder não seria possível. A sociedade como um todo não pode pagar um preço alto com as circunstâncias que levou ao “abalo da razão”. A interrupção precoce da implantação das políticas de promoção de igualdade racial, não afetará exclusivamente a população negra, mas toda a sociedade que ficará à mercê de toda espécie de interregno e morbidades decorrente da destruição das políticas de combate à desigualdade.

Concentração, modulação e desinformação nas redes

Sérgio Amadeu da Silveira¹

Introdução

A internet vem sofrendo profundas transformações em seu ecossistema. As práticas de compartilhamento que caracterizaram as redes P2P no início do século XXI perderam força diante das plataformas de *streaming*. O universo da blogosfera e os *clusters* de *blogs* reduziram drasticamente seu espaço na presença das redes de relacionamento social *on-line*. As horizontalidades foram recuando diante dos processos de verticalização das aplicações nas redes.

As grandes mudanças trazidas pela internet, devastando os velhos intermediários de conteúdos, parecia caminhar no sentido da democratização, descentralização radical e do aprofundamento das práticas distribuídas, mas a tendência se inverteu e a internet viveu, e vem vivendo, uma sequência de encadeamentos concentradores das atenções, dos fluxos de informações e de reintermediação das interações. Emergem as grandes plataformas e o capitalismo encontra nas redes seu novo petróleo, os dados pessoais.

¹ Sérgio Amadeu da Silveira é graduado em Ciências Sociais (1989), mestre (2000) e doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2005). É professor associado da Universidade Federal do ABC (UFABC). É membro do Comitê Científico Deliberativo da Associação Brasileira de Pesquisadores em Cibercultura (ABCiber).

O capital financeiro sempre apostou na análise de dados, nos cálculos atuariais, mas a crescente conectividade permitiu que os demais segmentos do capital, embalados pelo marketing, buscassem reunir o máximo de informações possíveis dos seus clientes e consumidores, utilizando algoritmos de aprendizado de máquina para captar as tendências das pessoas e até mesmo atuar sobre as vontades futuras, formatando gostos e lançando novas sujeições. A internet virou um terreno de exploração e captura de subjetividades jamais visto.

Empresas de *tracking* passam a acompanhar a navegação de cada pessoa, plataformas como Facebook nos alocam o tempo todo em amostras que são vendidas, outras, como o Google, sabem exatamente o que os cidadãos de um local estão buscando, no que estão interessados, conhecem os humores de uma cidade e suas alterações durante o dia. Em 2016, o mecanismo de busca do Google fez 59.141 buscas por segundo, o que perfazia 5,1 bilhões de consultas diárias. No mesmo ano, o Facebook armazenava 300 milhões de Gigabytes de dados de seus usuários e sua plataforma WhatsApp enviava 50 bilhões de mensagens por dia (STATISTA, 2017).

Aprofundando a tendência captada pelo filósofo Gilles Deleuze, ainda nos anos 1980, cada vez mais as pessoas entregam prazerosamente, alegremente, sem medo ou desconfiança, seus dados para um conjunto de corporações que vão estruturando o que Shoshana Zuboff denominou de capitalismo de vigilância. Nessa nova fase do capital, a comunicação em redes digitais e as tecnologias algorítmicas de predição, a denominada inteligência artificial, são decisivas. Elas geram mudanças em toda a estrutura social, econômica e política. Nesse sentido, Edward Snowden alertou o mundo para a mudança nas operações geopolíticas e estratégicas com a denúncia da vigilância pervasiva das populações. A NSA, agência de inteligência norte-americana, não busca vigiar ou capturar informações apenas de alvos, de suspeitos. As tecnologias permitem a estruturação de uma vigilância massiva e global. O sonho de se manter toda a sociedade sob a observação minuciosa e permanente é a alegria dos aparatos de segurança e uma das maiores distopias em curso.

Nesse cenário, as redes digitais, as tecnologias de *big data* e de inteligência artificial, é que se aprofundam as dependências. Grandes corporações concentram as invenções e patenteiam o conhecimento fazendo as demais populações do mundo usuárias de suas plataformas e de seus produtos. A economia infor-

macional é cada vez mais uma economia de vigilância e de plataforma. As resistências acontecem em ritmo de avanços e recuos. O movimento do *software* livre é submetido à retaliação e à canibalização de seus desenvolvimentos colaborativos, muitos de seus desenvolvedores são levados a usar sua genialidade para servir os interesses das corporações que caminharam do livre para o *open source* e deste para o fechamento completo de suas tecnologias. A liberdade de compartilhamento do conhecimento está sendo fortemente combatida.

O Brasil possui a população que mais gasta seu tempo na internet. O tempo médio nas redes sociais saltou de 3 horas e 3 minutos, em 2012, para 4 horas e 18 minutos, em 2016. Nos Estados Unidos, o tempo médio foi de 2 horas e 33 minutos e na China foi de 2 horas, em 2016 (STATISTA, 2016). A pesquisa do Comitê Gestor da Internet no Brasil, em 2017, registrou que 80% das camadas mais pauperizadas da nossa sociedade, os chamados segmentos D/E, acessam a internet de aparelhos celulares, sendo a maioria com planos pré-pagos. Não é por menos que 90% dos brasileiros conectados utilizaram WhatsApp em 2017².

Esse terreno comunicacional permitiu a organização de uma guerra promovida pelas forças neoliberais organizadas por esquemas da extrema direita, inspiradas na vitória de Donald Trump e no crescimento da *alt-right*, direita alternativa norte-americana caracterizada pelo populismo centrado em dogmas. As eleições de 2018 permitem observar a importância política dos robôs, do *big data*, do *microtargeting* e das plataformas, em especial, da comunicação instantânea no WhatsApp, para a articulação da desinformação em massa e para a redução da força das campanhas baseadas nas estruturas partidárias, nas alianças e formação de palanques e na televisão.

Este texto tratará do atual cenário comunicacional, da regulação algorítmica e da modulação social, da militarização da internet e das campanhas da direita alternativas para levar o fundamentalismo neoliberal e os dogmas conservadores ao máximo de popularização. Será tratado, em especial, das últimas eleições presidenciais e como as plataformas foram e estão sendo utilizadas no início da gestão da extrema direita.

² Dados da Pesquisa Domicílios 2018 do CETIC. Disponível em: <<https://cetic.br/publicacoes/indice/pesquisas>>.

Algoritmos, Robôs e modulação social

Os algoritmos são rotinas bem definidas, logicamente encadeadas, que definem como os dados de entrada devem ser tratados para gerar novos dados de saída. Os algoritmos definem o melhor trajeto que devemos seguir quando utilizamos o Waze, definem que músicas serão oferecidas quando entramos no Spotify ou quais vídeos podem nos interessar ao abrirmos o Youtube. Os algoritmos realizam as operações de gestão em tempo real dos fluxos de informações das plataformas de relacionamento *on-line*. Eles filtram uma postagem que fazemos e definem quem das nossas amigas ou amigos receberão a informação do novo conteúdo publicado. Esse processo de escolha de quem pode ver, ler ou ouvir algo que acontece na rede foi chamado de filtragem por Eli Pariser. A filtragem tem como objetivo nos inserir em bolhas (PARISER, 2012).

Esses filtros são classificações das mensagens e dos usuários de uma determinada plataforma com o objetivo de melhor atender a quem pagou para disseminar uma propaganda e quem poderia por ela se interessar. Em geral, os algoritmos são escritos com o objetivo de ampliar o conforto ou a sensação de comodidade de quem está em uma determinada plataforma. Por isso, as plataformas querem minorar o descontentamento e o desconforto que a realidade poderia trazer para uma pessoa. Assim, se ela criar um mundo virtualizado e composto daquilo que gera contentamento, poderá manter seus usuários cada vez mais tempo nesse universo. Uma das grandes missões do sistema algorítmico do Facebook é atrair atenções e fazer com que as pessoas permaneçam conectadas na plataforma o maior tempo possível.

Para realizar essas operações de filtragem, as plataformas precisam obter o máximo de dados sobre o comportamento, os gostos, a ideologia, o pensamento, as perspectivas e os sonhos de seus usuários. Esses dados são armazenados e processados pelos algoritmos que vão realizando inúmeras classificações sobre cada pessoa. Alguém pode estar junto com um apoiador de Jair Bolsonaro na amostra das pessoas que torcem para um determinado time de futebol, mas em assuntos políticos ela estará em uma amostra diferente. Por isso, prefiro utilizar o termo amostra em vez de bolhas. O tempo todo somos inseridos em amostras que são oferecidas a quem precisa nos apresentar seus produtos, serviços e até mesmo soluções e proposições políticas. As plataformas vendem

o acesso a essas amostras, construídas a pedido dos clientes. Assim, a modulação dos comportamentos vem da manipulação dos dados pessoais para servir principalmente ao marketing.

As plataformas avançam na coleta de dados e produção de amostras. Com o acúmulo de dados, as corporações buscam descobrir padrões com o objetivo de prever o comportamento de seus usuários, consumidores ou apoiadores. Também fazem prospecção de quais pessoas e macrossegmentos poderiam se tornar futuros clientes ou fãs. Essas atividades dependem de algoritmos preditivos que são desenvolvidos a partir de modelos estatísticos cada vez mais sofisticados. Os algoritmos probabilísticos, não deterministas, compõem soluções que vão aprendendo com os dados obtidos sobre o comportamento dos seus usuários, por isso, são chamados de *machine learning* ou algoritmos de aprendizagem de máquina.

O escândalo da Cambridge Analytica, empresa privada de marketing digital e mineração de dados, dirigida durante um período por Steve Bannon, consistiu na obtenção do perfil psicométrico de milhões de pessoas sem seu conhecimento e consentimento, culminando no cruzamento desses dados com outras informações econômicas, sociais e geográficas, visando modular o comportamento de milhões de pessoas durante as eleições de Trump e o plebiscito do Brexit. De modo bem resumido, podemos afirmar que a Cambridge conseguiu obter os traços principais da personalidade de um pouco mais de 300 mil pessoas que responderam um *quiz* ou teste de personalidade antes de 2016. A partir do acompanhamento da navegação no Facebook das pessoas cuja personalidade tinha sido classificada, a Cambridge Analytica desenvolveu um algoritmo de aprendizagem para identificar qual seria o padrão de cliques dados pelos diferentes tipos de personalidade na rede social. Uma vez encontrado o padrão a partir de um conjunto de cliques em determinados anúncios, textos e imagens, a Cambridge pode replicar esse padrão para 70 milhões de norte-americanos, sem que ninguém soubesse ou autorizasse.

Convencer um ativista do movimento de direitos humanos com um traço de personalidade mais agressivo, de uma classe social pauperizada, a votar em Trump seria muito difícil. Todavia, convencê-lo a não votar em Hillary Clinton seria mais plausível. Bastaria criar uma onda de desinformação que o atingisse, seja formada por mentiras, as *fake news*, seja composta por exageros

ou por excesso de verdade. Bastaria enviar vários vídeos verdadeiros, mas descontextualizados, que dariam a entender que a candidata democrata não teria sido firme na defesa de determinadas pautas dos direitos humanos. O uso de *machine learning* não foi a novidade da campanha de 2016, pois Obama já havia a utilizado em conjunto com o uso de *big data*. A novidade foi tentar modular os comportamentos com base em um processo de desinformação e de reforço às convicções sem base real.

A replicação de mensagens adequadas a cada microssegmento é realizada pelo mercado há algum tempo. As técnicas são de modulação, ou seja, se oferece uma série de opções limitadas e organizadas para influenciar um pequeno segmento social ou, até mesmo, uma pessoa. As tecnologias algorítmicas permitem separar e identificar perfeitamente cada usuário de uma plataforma como o Google ou como o Facebook. A individualização é feita com a decomposição das características do indivíduo em uma contínua individualização e composição de amostras. A modulação social principal é realizada pelo marketing e pelas plataformas.

Robôs sociais entram nesse processo e também são conhecidos por *bots*. O que são? Nada mais do que algoritmos que podem vasculhar e vigiar as redes, replicar ou distribuir mensagens, também podem responder perguntas ou realizar conversas como se fossem humanos. Tudo depende da finalidade e da complexidade dos algoritmos que o operam. O mercado utiliza robôs já há algum tempo. Podemos afirmar, sem grave imprecisão, que as técnicas bem sucedidas no mercado serão utilizadas na disputa política.

Um mapeamento sobre o desenvolvimento de *bots* realizado com 66 empresas, no Brasil, em 2018, constatou que foram criados naquele ano 18 mil robôs que obtiveram um fluxo de 800 milhões de mensagens por mês³. No ano anterior, o número de robôs criados por 55 empresas que responderam o levantamento foi de 8 mil robôs que trataram 500 milhões de mensagens/mês. O crescimento dos *bots* na rede foi de 113%. A finalidade dos *bots* para o mercado vai do atendimento ao cliente até a execução de cobranças. Passa também pela campanha de marketing, vendas, entretenimento, automação

³ Mapa do ecossistema brasileiro de *bots*, 2018. Mobile Time. Disponível em: <www.panoramamobiletime.com.br/>. Acesso em:

de tarefas, pesquisa, entre outros usos menores. *Bots* são utilizados por bancos, empresas varejistas, grandes prestadores de serviço e até mesmo na área de Saúde Pública.

O problema ocorre quando *bots* são utilizados nas redes sociais ou no Whatsapp para reproduzir mensagens em larga escala ou para inflar um determinado perfil, por exemplo, no *Twitter*, com o objetivo de criar a impressão de que muitas pessoas seguem e replicam uma dada liderança política. Os *bots* eram proibidos pela legislação eleitoral aprovada em 2017. A lei dizia que só seria legal o uso de ferramentas disponíveis pelas plataformas autorizadas, mas somente candidatos e partidos poderiam contratá-las. Apoiadores não podiam contratar robôs, nem mecanismos automatizados de envio de mensagens disponíveis nas plataformas.

Ocorre que a legislação eleitoral foi burlada. Diversos empresários contrataram disparadores de mensagens no WhatsApp^{4 5}. Existem diversas empresas que vendiam *software* para realizar disparos e cadastros telefônicos para quem quisesse comprar. Outras empresas realizavam o serviço completo. No exterior, era possível adquirir números de telefone virtuais que são utilizados pelo computador para realizar operações de disparos massivos no WhatsApp. Uma dessas empresas esclarece o funcionamento desses números virtuais: “os números de telefone virtuais usam a Internet para fazer e receber chamadas que facilitam o processo de chamada, pois é compatível com vários dispositivos (quando conectados à Internet), como um laptop, computador, tablet ou telefone celular”⁶. Com a compra de números de celulares virtuais fora do país, foi possível criar inúmeras contas no WhatsApp que poderiam ser operadas por robôs.

O WhatsApp, plataforma de comunicação instantânea, multiponto, ou seja, que pode tanto ser usada para uma conversa ponto a ponto como para falar em grupos de dezenas de pessoas e listas de milhares de inscritos. No Brasil,

⁴ Sócio de agência ligada a disparos em massa via WhatsApp integra time de Bolsonaro. UOL, 05/11/2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/11/05/socio-empresa-bolsonaro-nomeado-whatsapp.htm>>. Acesso em:

⁵ Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. UOL, 18/10/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>>. Acesso em:

⁶ CallHippo é um exemplo de empresa de venda de números de telefones virtuais que pode ser encontrada na Internet. Disponível em: <<https://callhippo.com/virtual-phone-number>>.

sua popularidade crescente se tornou ainda maior pelo chamado esquema de franquia zero, também conhecido como *zero rating*. A plataforma adquirida do Facebook, o WhatsApp, possui acordo com as operadoras de telefonia para não onerar ou gastar o plano pré-pago dos usuários quando estes utilizassem a plataforma. Isso ajudou a gerar uma concentração de uso do WhatsApp, uma vez que se tornou gratuito, pois a renda no Brasil é baixa e os planos pré-pagos são demasiadamente caros. No período eleitoral, o WhatsApp se tornou um forte disseminador de desinformação, notícias fabricadas, falsas, descontextualizadas ou repleta de lacunas preenchidas com suposições já descartadas por outros fatos, entre outros processos desinformativos. Isso, principalmente, porque não adiantava colocar um link para desmentir ou demonstrar um fato. Boa parte das pessoas, entre elas as mais pauperizadas, costumam não abrir links pois isso os faz gastar sua franquia de dados.

Bolsonaro e a realidade diminuída e deslocada

Utilizo o termo ‘realidade diminuída’ em alusão à combinação do virtual com o presencial, em um sentido distinto da ‘realidade aumentada’⁷. Trato de um processo tecnopolítico que combinou dutos virtuais de distribuição de desinformação microsegmentada, o WhatsApp, com fenômenos políticos que têm pouco a ver com a tecnologia, a ‘fachada’, culminando em um processo de suspensão do debate público e uma destruição da racionalidade e sua substituição pelo confronto dogmático, semelhante às guerras religiosas.

Uma das maiores certezas da teoria política comunicacional e do marketing eleitoral ruíu nas eleições de 2018. A articulação dos três elementos fundamentais nas eleições anteriores parecem não ter funcionado quando observamos a

⁷ Existe uma tecnologia que combina as criações virtuais ao espaço presencial e concreto. Trata-se da chamada ‘realidade aumentada’. Ela se dá com a incorporação de elementos ou informações virtuais em um cenário físico; em geral, é interativa e processada em tempo real. Um exemplo bem sucedido é o jogo *Pokemon Go*, que lança imagens no seu celular e as mistura com as imagens captadas do ambiente físico. Os óculos chamados *Google Glass* eram uma aplicação da realidade aumentada. No estilo filmes de ficção científica, eles permitiriam a você olhar algo à sua frente e logo fazer aparecer as informações sobre aquela figura projetada na lente. Não deu certo. Uma série de fatores ainda fazem a realidade aumentada andar lentamente ou fracassar em projetos de uso massivo.

campanha do candidato vitorioso. O chamado PPT (partido, palanque e televisão) teve pouco impacto. Bolsonaro não possuía: 1) horário expressivo de propaganda política na televisão; 2) articulações com candidatos a governador importantes; 3) muito menos um partido forte e com bases nacionais.

A campanha de 2018 começou com um impasse, pois o candidato que liderava as pesquisas de opinião estava preso e impedido de participar do processo. As eleições não ocorreram em um cenário da chamada normalidade democrática. Um golpe havia deposto a presidenta eleita e colocado Michel Temer (MDB), um fantoche que se propôs a retomar a agenda neoliberal e privatista, com a dificuldade de ter uma forte rejeição popular e articular segmentos do centro político pragmático e da centro direita que havia articulado o golpe. Todavia, o que não estava evidente era a articulação e a força da extrema direita brasileira, embalada pela vitória de Donald Trump, em 2016.

A nova articulação da extrema direita brasileira envolveu um parlamentar de baixa credibilidade entre as forças políticas, portador de um discurso fascista, violento, demasiadamente simples, e grupos incrustados na máquina de segurança do Estado, no Ministério Público e no Judiciário, bem como, trouxe novamente os generais ávidos pela retomada do Poder Executivo. Principalmente, o grupo em torno da Justiça Federal do Paraná havia sido promovido à condição de força política nacional pelo papel que lhe coube nas atividades golpistas. A aliança justiça federal-exército garantiu que Lula não pudesse concorrer às eleições presidenciais. Desse modo, o que presenciamos em 2018 foi a extrema direita ocupar a condição de força política principal e hegemônica no campo do neoliberalismo, deslocando e enfraquecendo as forças de centro direita.

Somente o ressurgimento da extrema direita no Brasil não é suficiente para compreendermos a realidade atual. É preciso considerar o longo processo de exageros e a campanha de desconstrução da história recente do Brasil que foi promovida por forças políticas em torno dos tucanos. Um bombardeio midiático baseado em desinformação ganhou força a partir do chamado mensalão. A Globo e parte da imprensa nacional, setores do MPF e do Judiciário, a cúpula do PSDB e do DEM decidiram retomar o poder de qualquer modo, principalmente após a derrota de Aécio Neves (PSDB). Rasgaram a Constituição, destruíram as bases de realidade ao afirmar que o PT trouxe a corrupção para o Brasil. Líderes da direita culta, menos descuidados, mas igualmente

cínicos, diziam que o maior partido de esquerda havia sistematizado a corrupção. Uma campanha cotidiana foi realizada enaltecendo os preconceitos e o deslocamento da história em direção a narrativas descontextualizadas e imprecisas. Por mais que Moro e Dallagnol tentassem, era difícil impedir que a Operação Lava Jato produzisse somente provas contra o PT. Basta ver que Aécio começou a afundar ali. A desinformação não começou no WhatsApp, em 2018, se originou na tela da Globo, antes de 2013.

Ao término das jornadas de junho de 2013, grupos e coletivos da direita passaram a ser financiados nas redes sociais pelos empresários e forças políticas neoliberais que perceberam o poder das redes. Dinheiro limpo e dinheiro sujo, tal como foi descoberto com os pagamentos da JBS ao MBL, permitiram a construção de inúmeros pontos de combate neoliberal que iam do centro direita à extrema direita nas redes digitais. Plataformas como Facebook e Youtube receberam muitos recursos para que esses coletivos e líderes de opinião conquistassem milhões de seguidores. O discurso combinava o ódio ao PT, caracterizado como representação da corrupção e da defesa “dos vagabundos que vivem do bolsa família”, o ataque aos programas sociais, a defesa da redução máxima do Estado, o enaltecimento de valores como a bandeira brasileira, as Forças Armadas, a família cristã e o ataque ao feminismo.

As redes sociais se dividiram, apesar da sua absoluta verticalização e do predomínio do poder econômico convertido em likes e número de seguidores. A sociedade civil e as forças democráticas perceberam que estavam em desvantagem e reagiram conseguindo iniciar um combate comunicacional e informativo. Para se contrapor às forças de direita, emergiram, também a partir de 2013, novas expressões da luta social, principalmente as lideranças feministas, da luta contra o racismo e pelos direitos LGBT. As batalhas nas redes foram e são estéticas mais do que argumentativas. Por isso, um dos principais meios de embate tem sido os memes, conteúdos visuais com frases que são intensamente replicadas e reescritos conforme uma lógica ou padrão.

Nos Estados Unidos, um fenômeno similar também estava em curso, desde 2010, ano em que Richard Bertrand Spencer, líder da supremacia branca e presidente do National Policy Institute (NPI)⁸, um *think tank* norte-ameri-

⁸ National Policy Institute (NPI). Disponível em: <<https://nationalpolicy.institute/>>.

cano, começou a disseminar a expressão *alt-right* ou direita alternativa. Essa direita ganhou força a partir da internet, em especial, nos chamados *imageboards*, conhecidos como chan, abreviatura de *channel*. São fóruns de discussão, a maioria anônimos, que trocam postagens em geral com imagens e textos. Sua interface é simples e permite a constituição de sub. O mais conhecido é o 4chan⁹. Pessoas de destaque na *alt-right* perceberam o potencial que esses fóruns tinham para recrutar jovens contra a democracia e os direitos civis. Os líderes da *alt-right* assumiram a crítica ao “politicamente correto”, às restrições à liberdade de agredir e a tudo que parecesse normal, pois isso representaria o sistema podre e corrompido que teria assumido o controle da América. Assim, o enorme potencial de “trollagem”, de ataques e *bullying* presentes no 4chan e 8chan foi convertido em militância e apoio à causa da direita alternativa. Um exército de recalcados e idiotas foram convertidos em ativistas da *alt-right*. Bolsonaro conseguiu um efeito semelhante no Brasil ao dar voz aos frustrados e incomodados com a igualdade de direitos, com o fortalecimento do feminismo e da diversidade.

O site Breitbart News¹⁰, fundado em 2007 pelo comentarista conservador Andrew Breitbart, logo se tornou um polo de atenção dos misóginos, xenóforos e racistas. Narrativas enganosas ou simplesmente mentirosas se misturavam com a cobertura de fatos e com teorias da conspiração. Em 2014, Steve Bannon assume a gestão do site com o objetivo de transformá-lo na “plataforma da *alt-right*”. Entre seus colunistas estava também o jornalista Milo Yiannopoulos¹¹, que a despeito de ser homossexual defendia que os direitos dos homossexuais são prejudiciais para a humanidade¹². Yiannopoulos se tornou um dos mais importantes líderes da *alt-right*, ridicularizando o islamismo, o ateísmo, o feminismo, a justiça social e o politicamente correto. É um promotor das ideias neofascistas, próximas ao chamado *dark enlightenment*, iluminismo das trevas ou neorreacionário (NRx).

⁹ 4chan. Disponível em: <<http://www.4chan.org/>>.

¹⁰ Breitbart News. Disponível em: <<https://www.breitbart.com/>>.

¹¹ Site pessoal de Milo Yiannopoulos. Disponível em: <<https://www.dangerous.com/>>.

¹² Gay Rights Have Made Us Dumber, It's Time to Get Back in the Closet. Breitbart, 17 Jun 2015. Disponível em: <<https://www.breitbart.com/politics/2015/06/17/gay-rights-have-made-us-dumber-its-time-to-get-back-in-the-closet/>>.

Na ampliação da rede da *alt-right* é importante destacar o papel de Alex Jones, apresentador de rádio, cineasta e teórico da conspiração. Dono do site de informações falsas InfoWars¹³, estima-se que receba em torno de 10 milhões de visitas mensais¹⁴, o que representaria um alcance maior que sites como The Economist e Newsweek. Jones acusou a NASA de forjar imagens do homem aterrizando na Lua, afirmou que o governo dos EUA realizou o atentado de Oklahoma City, que Hillary Clinton e outros políticos construíram uma rede de pedofilia que matava crianças, entre outras tantas criações. Jones também gravou vídeos sobre a “Nova Ordem Mundial” ou “Governo Mundial Totalitário”, em que ataca a erosão da soberania dos Estados Unidos, a corrupção dos poderosos, a fraude das corporações e a destruição das liberdades.

Parte da vitória de Trump pode ser creditada diretamente a atuação da *alt-right* nas redes sociais e a uma ampla campanha de desinformação. Tanto Trump quanto Bolsonaro fizeram um discurso antissistêmico e utilizaram as plataformas de relacionamento *on-line* como principal meio de campanha. Tanto um quanto outro atacou a mídia, os políticos corruptos, mas Bolsonaro não atacou os bancos como Trump. Este, por sua vez, não fez apologia à ditadura, como Bolsonaro. Ambos atuaram utilizando a estratégia da desinformação e da estigmatização dos adversários apontados como criminosos ou pessoas que não mereciam participar do convívio social, uma vez que deveriam estar presos.

A campanha de Trump utilizou a tecnologia de *Big Data* para segmentar com precisão a distribuição de suas mensagens. A Cambridge Analytica foi contratada. Então, Bannon pula da direção da Cambridge para a direção da campanha de Trump. Já a campanha de Bolsonaro nega que tenha utilizado Big Data para identificar com precisão os eleitores que foram atingidos pelos disparadores massivos de conteúdos pelo WhatsApp. Sem dúvida, desde 2016 os grupos de bolsonaristas, os bolsominions, se multiplicavam e alistavam cor-religionários em grande número. Entretanto, o agrupamento consistente de pessoas em listas do WhatsApp para receber memes e vídeos da campanha parecem indicar que o encontro de Bannon com o filho de Bolsonaro, em

¹³ InfoWars. Disponível em: <<https://www.infowars.com/>>.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.alexa.com/topsites/countries/US>>.

agosto de 2018, não foi somente para a troca de impressões. Disparos massivos e certos vindos de várias empresas contratadas no Brasil e de números de celular do exterior indicam que a campanha no Brasil pode ter sido realizada com técnicas de segmentação análogas às utilizadas por Trump.

Ao término da campanha no Brasil, os indícios de crime eleitoral eram grandes, mas a Justiça Eleitoral decidiu aprovar as contas do candidato vitorioso com ressalvas. O Facebook, dono do WhatsApp, decidiu não se envolver. A empresa de Zuckerberg não respondia às solicitações para que fosse entregue ao Ministério Público os metadados da distribuição massiva de conteúdos desinformativos, realizados durante as eleições de 2018. Bastaria selecionar os números de telefone que dispararam, no mês de setembro, milhares de mensagens para outros números de celular, principalmente, os que eram do exterior. O rastreamento desses números permitiria chegar a uma série de empresas que vendem serviço de marketing no WhatsApp, no Brasil. O Facebook se limitou a dizer que a campanha oficial do candidato vitorioso adquiriu os serviços que declarou. Porém, a campanha de Bolsonaro na rede foi distribuída e do mesmo modo pago por empresários que não declararam como manda a lei sua contribuição à Justiça Eleitoral.

O trabalho de desinformação praticado pela campanha vitoriosa teve efeito fulminante nas camadas médias. No Nordeste, tal efeito foi minorado pela memória recente das profundas mudanças sociais e econômicas trazidas pela gestão do presidente Lula. No Sudeste e no Sul, reforçou os preconceitos e estimulou o ódio daqueles que estavam incomodados com a crescente ocupação de espaços por mulheres e negros na sociedade. Isso se somou ao incômodo que segmentos das camadas de alta renda viam nas mudanças ocorridas no país. Era comum ouvir nos aeroportos, no final da primeira década do século XXI, a frase “isso aqui parece uma rodoviária”. O descontentamento não era com a infraestrutura, mas com a crescente presença de pessoas de baixa renda.

Contudo, as análises que fazemos estão longe de estruturar uma compreensão segura do que ocorreu no mês de setembro de 2018. Após o episódio da facada em Bolsonaro, alguns efeitos podem ser descritos: 1) imediatamente os candidatos frearam os ataques diretos ao candidato do PSL; 2) o candidato deixou de ir aos debates e praticamente os anulou; 3) a direção política das igrejas neopentecostais reforçaram entre seus fiéis a vitimização do candidato

e a narrativa do mito, do homem de bem que está sendo atacado por forças malignas; 4) permitiu que a campanha de Bolsonaro fizesse discursos contraditórios nos dutos dos WhatsApp. Dizia que era contrário a uma determinada política para alguns grupos e que era favorável para outros. Sem ataques e aumentando a distribuição de mentiras e ataques microsegmentados contra o seu maior opositor, Bolsonaro forjou uma onda unindo os descontentamentos contraditórios aos preconceitos que ajudou a recolocar como discurso público. Um homofóbico e um defensor do extermínio de pobres se sentiu fortalecido e livre para ameaçar e dizer que os outros devem se calar ou fugir. Parte da classe média se sentia vingada quando Bolsonaro dizia ser contra os direitos trabalhistas para as empregadas domésticas. Afinal, a escravidão deixou marcas profundas na sociedade brasileira.

A campanha de Bolsonaro gerou um efeito de anulação do debate, de diminuição e simplificação extrema da realidade viabilizando o discurso antissistema do tipo “vamos mudar tudo isso aí, tá ok?”. Sem dúvida, ela não poderia ser construída sem a internet, sem os dutos do WhatsApp e sem a predisposição da extrema direita em utilizar a desinformação como principal estratégia de convencimento. Sem programa, apenas com “frases de efeito”, Bolsonaro venceu. Sua missão é destruir direitos, vender patrimônio público e entregar riquezas nacionais para grupos norte-americanos. Enfim, era uma opção para as elites econômicas, principalmente para os banqueiros brasileiros com seu mantra neoliberal.

A montagem do (des)governo tutelado e a formação das milícias digitais

No dia 3 de abril de 2018, às 20h39, um tuíte é publicado pelo general Villas Bôas, então comandante do exército brasileiro. Alguns minutos depois, a mensagem é lida por William Bonner no encerramento do Jornal Nacional, da Rede Globo, uma das maiores audiências da TV aberta no país¹⁵. A mensagem dizia: “Asseguro à nação que o exército brasileiro julga compartilhar o anseio de

¹⁵ O silêncio do general Villas Bôas após tuítes serem lidos como ameaça (ou promessa) de interferência. *BBC News Brasil*, 4 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43640244>>.

todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à Democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais”. Imediatamente foi interpretada como um alerta ou ameaça ao STF, que julgaria o pedido de habeas corpus do presidente Lula. Obviamente, ocorreu uma articulação. Dificilmente a Globo estaria acompanhando o perfil no *Twitter* do general em tempo real. É improvável que tenha tomado a decisão de ler a mensagem com o Jornal Nacional no ar. A Globo, uma das articuladoras do golpe de 2016, apenas estava garantindo que tudo que havia sido feito a partir da Operação Lava Jato não fosse perdido pela correta interpretação da Constituição. Para anular o Direito, nada como uma ameaça militar.

Villas Bôas entrou no *Twitter* em fevereiro de 2017 e em 21 de março de 2018 já atingia a incrível marca de 100 mil seguidores. Dias após ter o primeiro tuíte lido em um Jornal Nacional, ultrapassou 250 mil seguidores e, em 2019, fora do comando do exército, superou a marca dos 490 mil. Todos os generais têm perfis no *Twitter*? Não. Somente aqueles que buscam uma comunicação com as redes sociais. A maioria dos generais que tem contas nessa rede social entrou após o golpe de 2016. Curiosamente, o tuíte do General Villas Bôas lido por Bonner teve mais de 21 mil retuítes ou replicações e superou 63 mil curtidas, que significa uma grande aprovação. Ao analisarmos os replicadores do tuíte com o sistema chamado Botometer¹⁶ detectamos centenas de possíveis bots ou robôs que entraram na distribuição da mensagem do general. Isso não significa que o general tenha adquirido robôs, mas que as forças de extrema direita na rede utilizaram seus bots para replicar as mensagens do comandante do exército.

Esse episódio marcou o retorno dos generais à esfera política brasileira. O exército queria voltar ao comando da nação ou pelo menos alguns influentes grupos do exército queriam interferir de modo decisivo na condução política do país. Villas Bôas deixou isso evidente. Sem o exército, o risco de Lula ser candidato e vencer as eleições era um perigo para a lógica neoliberal e para os planos de nova subordinação do Brasil à estratégia global norte-americana. Não necessariamente todos os grupos militares haviam decidido embarcar na

¹⁶ Botometer é um sistema de detecção de robôs projetado pelo Network Science Institute (IUNI) em conjunto com o Centro para Redes Complexas e Pesquisa de Sistemas (CNETS) da Universidade de Indiana. Disponível em: <<https://botometer.iuni.iu.edu/#!/>>.

campanha do capitão à presidência. Certamente, em abril, essa já era a intenção do chamado “grupo do Haiti” que hoje está no comando do governo Bolsonaro e incluem os generais Heleno e Santos Cruz.

Uma outra afirmação também é possível. A presença dos generais no *Twitter* e em outras redes sociais demonstra claramente que na internet ocorrerá a disputa comunicacional pela direção da opinião pública. Não somente os financiadores do MBL sabem que as plataformas de relacionamento, redes verticalizadas que concentram as atenções da internet, são terrenos fundamentais para a realização da comunicação política. Parte dos generais sabem, Dallagnol e a República do Paraná também sabem. Isso não implica no abandono da TV, mas, diante de sua perda de importância e incapacidade de distribuir mensagens certas para microssegmentos e até mesmo indivíduos, resulta na importância estratégica das redes digitais para qualquer projeto de dominação ou de hegemonia política.

Enquanto políticos tradicionais da direita ou da esquerda pagavam cabos eleitorais, organizações da extrema direita brasileira pagavam o impulsionamento de youtubers¹⁷ que vocalizariam os ideários neoliberais e neoconservadores. O esquema de remuneração do Youtube é uma fonte de recursos para inúmeras e inúmeros jovens que possuem canais sobre variados temas com milhares de seguidores. A luta por *likes* e seguidores depende de pagamentos à plataforma. Esses pagamentos são vitais para se obter audiência. Os impulsionamentos orgânicos, espontâneos, são dificultados pelas plataformas, seja o Google ou o Facebook. Somente um dos grandes ícones da extrema direita bolsonarista, que afirmou que Stalin havia recebido o Prêmio Nobel da Paz e diversas outras informações inverídicas, chamado Nando Moura, ultrapassou 3 milhões de inscritos sem seu canal. No seu vídeo de apresentação, ele ataca outros youtubers que falam para crianças e os compara aos professores de História.

A disputa política tem sido e será uma disputa cultural e estética, ou seja, profundamente ética. Sem fundamentos históricos, sem cuidado com o relato dos fatos, ao contrário, com desprezo pelos parâmetros da realidade, a extrema direita na rede não tem limites para angariar seguidores. Os grupos

¹⁷ Uma pesquisa recente demonstrou que o Youtube privilegiou a distribuição de conteúdos e recomendações dos canais de extrema direita.

de replicadores contratados como milícias digitais se articulam com voluntários que comungam ideias fascistas, sendo minoria da sociedade, existem em número suficiente para criar ondas de desinformação. Esses reprodutores continuam e são responsáveis pela sustentação política de Jair Bolsonaro. Testam boatos e explicações completamente equivocadas para os fatos, se tiverem sucesso, ampliam a distribuição nas redes. Um exemplo ocorreu com o rompimento da barragem da Vale do Rio Doce, em Brumadinho, ocorrida no final de janeiro de 2019. Os produtores de desinformação testaram uma mentira que seria conveniente na luta política que a extrema direita trava nas redes. Criaram um relato detalhado da prisão de dois terroristas, um cubano e outro venezuelano, que teriam explodido a barragem e foram pegos pela polícia federal. A reprodução não foi bem-sucedida. Nem mesmo os circuitos de apoiadores de Bolsonaro se prontificaram a reproduzir a notícia falsa. Em geral, as mensagens terminam dizendo “vamos espalhar para os outros grupos, pelo sim ou pelo não estou repassando”. A ABIN se sentiu na obrigação de desmentir a informação falsa pela sua página no Facebook e em seu site oficial, o que é incomum¹⁸.

Os embates nas redes continuarão. A articulação da *alt-right* com grupos da extrema direita brasileira e sul-americana parece estar apenas no começo. A concentração de atenções nas plataformas operadas por algoritmos que atingem públicos específicos a partir dos pagamentos cada vez maiores, a formação de milícias digitais financiadas pelos *think tanks* e empresários descrentes nas democracias, permitem aprofundar o uso de Big Data para modular e encurtar as opções de escolhas de condutas na realidade para milhões de pessoas. Os desafios que se colocam estão além da disputa eleitoral. Serão necessárias outras construções políticas para requalificar a democracia diante da formação de coletivos de actantes ativos com a finalidade de desvirtuá-la e destruí-la. Nesse cenário, é bem perigosa a adesão pouco refletida às saídas fáceis que se apresentam como soluções, tais como: impor censura prévia nas redes ou obrigar todas as pessoas a navegarem plenamente identificadas, mitigar as soluções criptográficas, entre outras proposições. Essas proposições autoritárias, além

¹⁸ Facebook da ABIN. Disponível em: <<https://www.facebook.com/abin.oficial/photos/a.1445642199064519/2016133615348705/?type=3>>.

de não impedir os processos de desinformação, serão certamente utilizadas contra a democracia e as forças democráticas.

A saída certamente é tecnopolítica, nem só tecnológica e formal, muito menos só decidida no plano de legislações no parlamento. Precisamos construir os princípios da comunicação democrática que não poderá ser mantida no mundo das redes digitais sem a incorporação da ética. A democracia requer bem mais do que o compromisso reivindicado pelos liberais com um conjunto de direitos civis, ela demanda que as práticas sejam democráticas. Não há como realizar isso sem uma ética, sem a produção de um conjunto positivo de princípios de conduta democrática. Meras proibições, repressões, formalismos legais ou tecnológicos, não são dispositivos que permitam recolocar a democracia no coração das sociedades derrotando o neofascismo que avança na luz do dia para submetê-lo às sombras de sua essência brutal e cínica.

Referências bibliográficas

- CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO – CETIC. Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2017. Disponível em: <<https://www.cetic.br/publicacoes/indice>>. Acesso em: 31 mai.2019
- DELEUZE, Gilles. Post-scriptum sobre las sociedades de control. Polis. *Revista Latinoamericana*, n. 13, 2006.
- MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: A ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu, 2018.
- Mapa do ecossistema brasileiro de bots, 2018. *Mobile Time*. Disponível em: <www.panoramamobiletime.com.br>. Acesso em: 31.mai.2019
- PARISER, Eli. *O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.
- PASQUALE, Frank. A Esfera pública automatizada. *LÍBERO*. ISSN impresso: 1517-3283/ISSN online: 2525-3166, v. 20, n. 39, p. 16-35, 2017.
- SILVEIRA, Sergio Amadeu. *Tudo sobre tod@: Redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais*. São Paulo: Edições SESC, 2017.
- SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2017.
- STATISTA. *Digital economy compass*. Disponível em: <<https://www.statista.com/page/compass>>. Acesso em: Abr. 2017
- WOOLLEY, Samuel C. Automating power: Social bot interference in global politics. *First Monday*, v. 21, n. 4, 2016.
- ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Nova York: Public Affairs. 2019.

Governo mambembe, militares no comando, mídias divididas: um país em busca da hegemonia perdida

*Emiliano José*¹

[...] Se o sentido da política é a liberdade, então isso significa que nós, nesse espaço, e em nenhum outro, temos de fato o direito de ter a expectativa de milagres. [...] A questão de se a política ainda tem, de algum modo, um sentido remete-nos necessariamente de volta à questão do sentido da política; e isso ocorre exatamente quando ela termina em uma crença nos milagres – e em que outro lugar poderia terminar?

*Hannah Arendt*²

Introdução

A instabilidade em que Brasil se encontra é resultado da crise de hegemonia que vivemos desde 2013. Houve tentativa de resolvê-la pelas forças conservadoras, com dois movimentos principais. Com o golpe de 2016, linha de frente entregue a Michel Temer (MDB), personalidade frágil. Colocar em prática rapidamente o programa neoliberal para que o próximo presidente, que se esperava surgisse da mesma articulação golpista, não tivesse tanto trabalho. Elegeu-se um presidente de extrema direita, alternativa que unificou direita e extrema direita, derrotando a esquerda e aniquilando o centro, sem qualquer capacidade para construir hegemonia.

¹ Jornalista, escritor, professor, doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, integrante do Diretório Estadual do PT-Bahia.

² ARENDT, Hannah. *A dignidade da política: ensaios e conferências*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993, p. 122.

Seus filhos, no decorrer da campanha, souberam captar os sinais dos novos tempos, emitidos desde as eleições de Barack Obama, quando ganhou relevância a utilização das mídias sociais, e de Donald Trump, principalmente.

A eleição de Jair Bolsonaro (PSL) se insere no quadro da maré conservadora mundial. No Brasil, da constituição de forças sociais que se aglutinaram principalmente pelas mídias sociais, e que contaram com a ajuda decisiva da mídia empresarial tradicional. Entre qualquer candidato e uma candidatura do PT, tal mídia sempre faz opção pelo antipetismo.

Houve também a atuação destacada dos chamados *libertários*, sobretudo jovens formados na escola do neoliberalismo, tornados lideranças, financiados por capitalistas brasileiros e internacionais para a desestabilização de governos reformistas ou de esquerda em toda a América Latina, que se lançaram no Brasil à luta político-cultural de oposição ao que ficou conhecido como marxismo cultural e a todos os valores considerados de esquerda.

O capitão reformado ganhou a eleição ignorando e atacando a mídia tradicional. No decorrer da campanha houve divisão na mídia televisiva, com a adesão aberta ao bolsonarismo da Record e SBT, para destacar duas. Essas redes, e podemos acrescentar a Rede Bandeirantes, viram abrir-se uma boa oportunidade para seus negócios, inclusive para confrontar-se com a Globo.

Aqui se pretende explorar em que condições midiáticas ocorreu essa vitória – sempre considerando também, ainda que rapidamente, o quadro geral da política – como se dá a atuação do presidente e seus filhos face à mídia, a tentativa de comunicação direta com a população, a crise da mídia empresarial e do próprio governo, cujo modelo das *fake news* via *Twitters* e *lives* não parece ser suficiente para dar conta da instabilidade gerada pela personalidade errática de Bolsonaro.

Novo cenário na política e nas mídias

Até 2018, a mídia empresarial tradicional desempenhava papel destacado nas eleições presidenciais. Tinha unidade em aspectos essenciais, constituía-se numa espécie de partido, não disfarçava suas preferências. A história dela esteve sempre ligada aos golpes de direita – foi assim com Getúlio Vargas, em 1954; com Goulart, em 1964; e com Dilma, em 2016. Apenas para lembrar

três exemplos. Nunca temeu patrocinar regimes que suprimissem as liberdades, que prendessem, torturassem, matassem pessoas, e nem tinha receio de ver suprimida até a liberdade de imprensa, que lhe devia ser muito cara. Era como se fosse um preço a pagar para favorecer interesses econômicos que defendia, invariavelmente na contramão das reivindicações populares. Não foi por acaso que se cunhou a expressão Partido da Imprensa Golpista (PIG).

Mas, não era nessa mídia que o capitão reformado apostava. Ao contrário, insurgia-se contra ela. Dava-se ao luxo, na campanha, de atacá-la, especialmente a Rede Globo. “Façam matéria pesada, sim, bastante contra mim. Que se eu chegar lá, não vou perseguir vocês. Vou pagar pra vocês o que vocês merecem”.

Essa arrogância baseava-se na convicção de que as mídias sociais, de modo especial *WhatsApp* e *Twitter*, tinham um poder maior do que a mídia tradicional. Por meio das mídias sociais, podia falar diretamente com o povo. Não precisava mais de quaisquer mediações. Se contasse com a mídia tradicional, que fosse de modo secundário, nunca como principal. O desprezo chegou ao ápice no dia da posse, quando os jornalistas da imprensa nacional e internacional foram tratados de modo discricionário e autoritário, como nunca se viu.

Wilson Gomes, professor da Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, considera que Bolsonaro encaixou-se no contexto de uma comunicação estratégica já em andamento, de natureza conservadora, liderada primeiro pelos evangélicos e sua agenda antiLGBT, depois assumida por amplos setores da sociedade.

O ano de 2013 é um marco: mobilizações que revelaram insatisfações dos mais jovens com a situação econômico-social, não obstante as conquistas sociais de grande magnitude dos governos do PT. A juventude não havia conhecido governos anteriores para estabelecer comparações, e queria mais e mais avanços. Tais reivindicações foram incorporadas rapidamente pela mídia tradicional para fornecer subsídios a uma caminhada conservadora, que daí em diante seguiu célere. Constituiu-se um novo cenário de representação da política, lembrando conceito do professor Venício A. Lima, cenário absolutamente favorável a Bolsonaro.

Na fase inicial, foi beneficiado pela prisão de Eduardo Cunha, pela perseguição a Lula, preso e condenado sem qualquer prova, pela impossibilidade de Alckmin e seu PSDB incorporarem a agenda ferozmente antipetista, e

também pelo enfraquecimento e relativa desorganização do sistema político tradicional. E, como sempre, pela atuação destacada da mídia empresarial, que jogava lenha na fogueira do agravamento da crise, lutando para derrubar a presidenta Dilma Rousseff, não desmentindo sua tradição golpista, já acentuada. O PT era o inimigo, e ponto. O antipetismo crescia nessa esteira, e seria um eleitor poderoso, acionado à larga por toda a direita e extrema direita, e de modo especial, pela mídia conservadora.

A agenda ultrarreacionária de Bolsonaro encaixou-se perfeitamente no novo cenário, construído desde 2013. A eleição de Trump em novembro de 2016 foi uma espécie de senha, um alento para a candidatura Bolsonaro – era possível eleger um presidente com as ideias de extrema direita, e com a utilização maciça das redes sociais, passando por cima da mídia tradicional, inclusive com impulsionamentos financiados. Ora, “se Trump podia ser eleito, visto também como uma impossibilidade, por que ele não?” – pergunta o professor Wilson Gomes.

Afirma: “a campanha de Bolsonaro recebeu o impulso de uma notável militância nas mídias sociais, de impacto decisivo para sua vitória, sobretudo jovem, que perdia dias e noites na luta para afirmar suas ideias, colhidas da esteira conservadora mundial”. A extrema direita mostrava sua cara, de forma organizada, aberta, a juventude na linha de frente, fato inédito ao menos desde a derrota da ditadura, em 1985. A esquerda acostumara-se com a ausência da militância de direita, quanto mais da extrema direita. Teve que confrontar-se com ela, na campanha pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e na campanha eleitoral, nas ruas e principalmente nas mídias sociais, teve dificuldades para enfrentá-la e foi derrotada.

Essa militância não nasceu bolsonarista: desembocou mais tarde na campanha porque encontrara seu candidato. Cavalgava a agenda ultrarreacionária, era o mais radical antipetista, contra gays, contra a autonomia e liberdade das mulheres, contra o comunismo, e se entenda isso como se queira, contra os negros, a favor da ditadura militar, da tortura, contra políticas sociais. Tudo que ela queria, tudo de acordo com a ideologia desenvolvida nos últimos anos, aqui e no mundo.

Gomes acredita que essa militância foi o fator decisivo, e não o financiamento por empresários, revelado por uma parte da mídia, a partir de denúncia deflagrada pela *Folha de S.Paulo*: distribuição em massa de mensagens contra

o PT via WhatsApp. Penso que só parcialmente Gomes tem razão. Não resta dúvida quanto ao papel importante da militância bolsonarista, e a esquerda em geral minimiza tal papel. Mas não se pode negar a influência decisiva do arsenal financiado.

Em agosto de 2018, Eduardo Bolsonaro, filho do atual presidente, encontrou-se com Steve Bannon, principal estrategista de comunicação de Donald Trump. Dessa reunião nasceu a ideia de acionar um amplo esquema, *industrial* pelo WhatsApp para fortalecer o candidato da extrema direita e espalhar *fake news* sobre o PT. A *Folha de S.Paulo* noticiou que empresários bolsonaristas pagaram até 12 milhões de reais cada um para difamar o PT, sempre via WhatsApp, uma fortuna a configurar um claro crime eleitoral.

Houve um monumental *hackeamento* do Facebook, muito provavelmente ligado à guerrilha digital da campanha do capitão reformado. Foram *roubados* dados de 400 mil usuários, e a partir desse roubo, os hackers obtiveram informações sobre 30 milhões de pessoas. Desse total, 29 milhões tiveram descobertos telefones e e-mails. Da metade daquele total, os hackers conseguiram, ainda: o nome da pessoa, gênero sexual, idioma, estado civil, religião, cidade natal, data de nascimento e 15 últimas pesquisas feitas na internet.

Isso e muito mais está na matéria de Carta Capital “As pistas do método ‘Cambridge Analytica’ na campanha de Bolsonaro”, de 19 de outubro de 2018. A empresa Cambridge Analytica, que chegou a ser presidida por Steve Bannon, influenciou de modo heterodoxo a campanha de Donald Trump nos EUA e de vários outros países. O fato: a campanha do militar não trabalhou de modo tão *natural* na utilização do WhatsApp. E esse financiamento parece ter sido decisivo para a vitória.

Rede Globo sob ataque

O presidente eleito e seus filhos assumiram sem pretender dar tréguas à Rede Globo. Fizeram da Record e da SBT, mais da primeira, suas âncoras na mídia televisiva. Há outras televisões, como a Rede TV! e a Rede Bandeirantes que não esconderam e não escondem as simpatias por Bolsonaro. Todas naturalmente de olho nos seus negócios, nas verbas do governo, na possibilidade de aumentar o poder de fogo para o confronto com a Rede Globo.

A Globo não tinha, nunca teve, o apreço da esquerda. O grupo empresarial sempre atuou de modo partidário, sempre defendeu um programa conservador para o país, nunca escondeu essa atuação, envolvendo-se diretamente nas lutas políticas, articulando golpes contra quaisquer governos progressistas.

E agora tem a extrema direita no seu encalço, liderada pelo presidente da República, a pretender acabar com a chamada Bonificação por Volume (BV), que sempre teve a Rede Globo como a principal beneficiária. A BV funciona assim: o anunciante contrata uma agência de publicidade para divulgar um produto e os veículos de comunicação pagam uma comissão para ela (a BV) entre 10 e 20% para que a agência escolha esses veículos como destinatários da verba.

A Globo, com seu poder, sempre manteve o domínio sobre o bolo publicitário alimentando as agências com o BV. Acabar com isso é um golpe duro em sua existência. O deputado federal Alexandre Frota (PSL-SP) pretende apresentar projeto de lei proibindo o BV, devidamente assessorado pelas redes concorrentes.

No início do ano, em meados de janeiro, a Globo sentiu o impacto de outra bomba: a CNN, emissora americana, terá um canal no Brasil. Será uma TV fechada e não virá sozinha. Trará sua agência de notícias, uma e outra funcionando 24 horas por dia, dedicadas exclusivamente ao jornalismo. Duro ainda é saber que o responsável pelo acordo de licenciamento com a matriz da CNN será Douglas Tavolaro, sobrinho de Edir Macedo, ex-diretor de jornalismo da TV Record.

Parece a chamada tempestade perfeita. Depois de tanta participação no poder, depois de equiparar-se e superar o império de Assis Chateaubriand, ser porta-voz da ditadura, eleger Collor, defenestrá-lo quando considerou que ele não servia mais, estabelecer cumplicidade completa com Fernando Henrique Cardoso, combater de forma incessante os governos Lula e Dilma e ter apoiado o golpe de 2016, é surpreendida por esse novo quadro.

Sabe-se que a Rede Globo e a mídia impressa (revistas e jornais) vêm sentindo fortemente o impacto da internet. Google, Netflix, Youtube e mídias sociais têm ocasionado acentuada perda de publicidade, levando a mídia empresarial a uma crise de bom tamanho. Consequentemente, promovem demissões a torto e a direito, revelam decadência e incapacidade de readaptar-se

aos novos tempos. Não se trata de uma crise passageira, e não poupa ninguém da mídia tradicional. O jornalista Paulo Henrique Amorim, no seu *Conversa Afiada*, tem repetido que “a Rede Globo vai morrer gorda. Com uma audiência ainda alta, mas com dificuldades. A Globo engordou com um monopólio que não existe mais e inchou”.

Os donos, Roberto, João e José, os três filhos de Roberto Marinho, estão entre as oito pessoas mais ricas do Brasil. Eles detêm uma fortuna que, somada, chega a quase 42 bilhões de reais, conforme divulgado pela ONG Oxfam, durante o Fórum Econômico de 2017, em Davos. Há o vaticínio de que o império global possa terminar como o de Assis Chateaubriand, indo ao chão, queimando a gordura que ainda lhe resta.

Bolsonaro e seus apoiadores não combatem a Globo por qualquer virtude democrática, ausente neles. Fazem-no por considerar que a Rede estimula a comunidade LGBT, é contrária à moral e aos bons costumes, aos valores da família e é a favor de liberdades com as quais não comungam. Os Marinho, no decorrer da campanha, evidenciaram preferência por outros nomes à direita, mas eles não se viabilizaram. Esperavam, quem sabe, um acordo no final, pois continuavam batendo duro em Lula e no PT. Bolsonaro não piscou: só quer guerra, ao menos agiu assim nos primeiros três meses.

Cláusulas pétreas da mídia tradicional

No governo, nos primeiros movimentos, Bolsonaro e seus filhos não parecem querer render-se às mídias tradicionais. *O Estado de S. Paulo* de 12/3/2019 informa que o presidente usa sua conta no *Twitter* com frequência para criticar, questionar ou ironizar o trabalho de tais mídias: a cada três dias, a imprensa é alvo dele. Nessa matéria, desnuda-se a *fake news* onde se acusa a repórter do jornal, Constança Rezende, de querer arruinar a vida de Flávio, o filho senador, e a do próprio presidente. Era uma falsidade, desmascarada.

A pauta política tem sido abastecida pelos textos emitidos via *Twitter* vindos do presidente ou de seus filhos. Mais recentemente, também por *lives*, com o capitão reformado ladeado por dois ministros. Continua a usar fartamente o recurso das *fake news*. Em dez semanas de exercício da presidência, constatou-se que de 149 declarações passíveis de checagem, 82 eram comple-

tamente falsas ou apresentavam algum erro: significa que a cada dez declarações quase seis eram inverídicas ou distorcidas. Na média, uma declaração equivocada por dia.

Os três primeiros meses foram povoados de escândalos, e os filhos e o próprio presidente são os que mais abastecem a teia de fatos graves, envolvendo dinheiro e milícias, intromissões dos filhos na administração e trapalhadas do próprio Bolsonaro. Alimentam manchetes. A prisão de dois acusados de matar a vereadora Marielle Franco (PsoL) e o motorista Anderson Gomes fortaleceu ainda mais as evidências da aproximação da família presidencial com milicianos, amplamente denunciada pela mídia tradicional, minimizada depois.

Não se sabe se o presidente e seus filhos insistirão na linha da desintermediação completa da comunicação, na fala direta com a população, via *Twitter*. Têm insistido. Mas, não é simples fazer isso governando um país com a complexidade do Brasil, e tentando ignorar a política, sobretudo a relação com o Congresso.

Vive-se um momento de transição: a passagem de um tipo de mídia que chamávamos hegemônica – que comportava televisão, jornais, revistas, emissoras de rádio – para outra hegemonia, em que predominam as mídias sociais, onde a comunicação é imediata, horizontal, rápida, instantânea, dialógica. Inegavelmente, caminha-se, e celeremente, para outra era – a internet trouxe uma revolução. Isso é verdade. No entanto, ainda é um processo. A pergunta que se impõe é qual a diretriz estratégica da mídia tradicional no meio dessa tempestade.

A orientação editorial do jornalismo da mídia empresarial tradicional tem trincheiras nas quais está ancorada. E falo do jornalismo especificamente, que não existe independentemente das estruturas econômicas de cada empresa. Tais estruturas e os interesses que as cercam condicionam o exercício da atividade jornalística.

Creio ser essencial esclarecer isso: há pontos fortes de unidade com o presidente de extrema direita, com seu programa. Não é aconselhável guiar-se pelas aparências. Ela não se oporá de modo nenhum à agenda econômica neoliberal, que é o núcleo da proposta governamental. Estará de armas nas mãos contra os pobres. Ao lado de todas as medidas que retirem direitos do povo. Agiu assim ao lado de Michel Temer. Essa coerência, ninguém lhe negue. Está agindo da mesma forma nos primeiros movimentos do governo agora.

Tem o que chamo de *cláusulas pétreas*, sempre teve. Tem lado, e nunca será o dos trabalhadores, dos que vivem de salário. Tem programa político e econômico, nunca negou. Não se verá a mídia tradicional levantando-se contra as teses e práticas neoliberais, o ataque aos serviços públicos, as privatizações, o fim dos direitos do trabalho. Não é pequena a zona de acordo, portanto, entre o presidente e essa mídia. A Reforma da Previdência como prioridade, na primeira fase do governo. A mídia tradicional tem tal reforma como a redenção do país. É parte de seu programa estratégico para a nação excludente pela qual sempre lutou.

Nos últimos dias de março, ensaiava-se uma tentativa de acomodação política envolvendo o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e o ministro da Economia, Paulo Guedes, destinada a diminuir a temperatura nas relações entre o Planalto e a Câmara e, sobretudo, tentar garantir a Reforma da Previdência, com todas as suas trágicas consequências para o povo brasileiro, abalada pela série de ataques do presidente à *velha política*.

Há mais *cláusulas pétreas* da mídia tradicional: por exemplo, a unidade com relação ao clima artificial de Guerra Fria, estimulado por Donald Trump, acompanhado entusiasticamente desde a campanha por Bolsonaro. O lado mais evidente disso é a atitude face à Venezuela.

O campo das divergências

Faça-se um parêntese para situar a existência de um campo midiático conformado pelos *blogs* progressistas, que tem dado uma contribuição inestimável ao jornalismo brasileiro. Sem esse campo, muita coisa ficaria submersa, tanto no campo econômico como no político. O noticiário em torno do ativismo do Judiciário, de seu protagonismo político que atenta contra a democracia, tem recebido uma notável contribuição crítica dos *blogs* progressistas, cito esse exemplo. Nada sealaria dos absurdos dos processos envolvendo Lula, da perseguição que lhe é movida – a mídia tradicional dá como verdadeiras as versões do sistema de Justiça – outro exemplo, entre tantos. Ressalte-se, ainda, a singularidade da revista Carta Capital, alinhada à esquerda, que sempre apoiou o projeto político dirigido pelo PT, destacando de modo especial o papel do ex-presidente Lula.

Voltando à mídia tradicional, fora desse vasto campo de unidade, fora dessas *cláusulas pétreas*, há divergências. A Rede Globo, seus veículos televisivos e

radiofônicos, O Globo, mais a *Folha de S.Paulo*, *Estadão*, as revistas semanais tradicionais – excluídas Rede Record, SBT, Rede Bandeirantes e algumas poucas outras emissoras menores – não acompanham Bolsonaro em suas convicções de extrema direita – estamos falando de valores.

É sabido: a maior parte dela, inclusive a mídia impressa, foi conivente ou apoiou a ditadura, isso não se pode ignorar. Tenta, no entanto, livrar-se desse fardo, não obstante o faça com autocríticas mal elaboradas, quase envergonhadas, como ensaiaram a *Folha de S.Paulo* e a Rede Globo. Não chegará ao desplante, hoje, de elogiar um assassino como Carlos Alberto Brilhante Ustra ou embarcar na agenda obscurantista relativa aos direitos humanos.

E há, claro, interesses comerciais em jogo. A Rede Globo há muito tempo exhibe, entre tantos produtos, novelas capazes de acolher as diversidades étnica, de gênero, racial, sexual, o que seja, e vende-as mundo afora. Tais divergências têm erguido um muro entre o presidente e parte significativa da mídia tradicional, além do exercício do jornalismo liberal quanto aos escândalos vinculados à família presidencial e ao próprio presidente.

O presidente é tão errático em sua política externa, tão escandalosamente submisso aos desejos americanos, que leva a mídia tradicional, não obstante permaneça fiel à sua ideologia pró-EUA, a combater algumas das ideias dele, como aquela que conflite com os interesses comerciais em relação aos chineses ou até sua vergonhosa, humilhante, submissão aos EUA. Divergência secundária, mas que tem aflorado.

Se Bolsonaro ataca essa mídia, e o faz com alguma constância, como nos áudios trocados com o ex-ministro Gustavo Bebianno, repelindo Rede Globo, *Folha de S.Paulo* e até um *blog* de direita como O Antagonista, haveria alguma razão para que, excluído o amplo campo que chamei de *cláusulas pétreas*, a mídia tradicional deixasse de exercer seu direito de fazer algum jornalismo liberal, na esteira da pauta que ela se permite? Não. E para uma empresa jornalística há sempre de reservar o território, mitigado que seja, de vender algum produto atraente, de dar alguma vitalidade à mercadoria-notícia, sem o que o valor de troca dela perde força.

A Rede Globo e O Globo, ao lado da *Folha de S.Paulo*, de *O Estado de S. Paulo*, *Época* e *Veja* entre algumas publicações impressas e redes de tevê, vai terçar armas com a Record e SBT, com a Bandeirantes, a Rede TV!, aliadas

incondicionais do governo Bolsonaro. Provavelmente o farão de modo velado, cada um levando a cobertura à frente, segundo suas diretrizes, sem necessariamente se agredirem frontalmente, embora não se possa descartar algum embate direto.

Ao longo do exercício do mandato, podem acontecer, face às dificuldades enfrentadas pelo governo, bastante evidentes em sua fase inicial, envolvendo trapanças obscuras com milicianos, sobretudo, podem acontecer tratativas conciliatórias, acomodações de terreno. A Rede Globo, ao esticar a corda, talvez imagine que possa ainda ser chamada para conversar, como sempre ocorreu. E ao conversar, quem sabe, volte a correr dinheiro generoso dos cofres públicos. Nos três primeiros meses, entretanto, não houve negociações nesse sentido. Ainda.

Resta ver o embate no interior das mídias sociais e a relação entre elas e a mídia tradicional. É inegável, e já se disse isso, a força da militância bolsonarista exibida durante a campanha na divulgação das *fake news*, nos estratagemas capazes de transformar fatos positivos do adversário em fatos negativos, como a mobilização do “Ele não”. Transformar em verdade, pela repetição, o que era absolutamente falso – fez isso no episódio da morte do neto de Lula, quando se divulgou que Lula havia vetado vacina contra a meningite no exercício da presidência. Em meados de março, grupos bolsonaristas de WhatsApp foram estimulados a voltar a atuar pela cúpula conservadora do Congresso Nacional, preocupada com a falta de articulação política do governo.

Wilson Gomes diz que a esquerda, o PT de modo particular, não soube até agora lidar com as mídias sociais. Tem razão. O PT e a esquerda toda têm muito que aprender na utilização das mídias sociais. Entre as mídias sociais e a mídia tradicional há obviamente um intercâmbio permanente, uma retroalimentação. As primeiras são mais ágeis, mas registre-se: a utilização da internet é parte, hoje, da própria estrutura da mídia tradicional. Isso, no entanto, não garante que possa acompanhar a velocidade do *Twitter* ou do WhatsApp, sempre à frente.

Bolsonaro e seus filhos continuam a se valer de um e de outro, sobretudo do *Twitter*, e influenciam com isso o noticiário da mídia tradicional. Com algum exagero, pode-se dizer que a mídia tradicional não pauta mais, é pautada. E disse *com algum exagero* porque a mídia tradicional vai continuar a pautar –

tanto com a reafirmação das pautas constantes de suas *cláusulas pétreas*, quanto com o exercício de seu jornalismo relativo às divergências com a pauta do presidente no campo dos valores e da corrupção. Não deixa de ter importância, não desaparece. Mas, o mundo mudou, e ela sabe disso.

A importância das mídias sociais tende a crescer, e os exércitos que navegam e fazem o combate no admirável mundo novo da internet, nas mídias sociais, têm que estar preparados para o embate. Saber que, mais que nas ruas, a luta se dá nesse mundo – e a última eleição no Brasil deixou isso transparente. Isso não decreta a morte da atividade política. Nem significa que tudo se resolve nas mídias sociais. Mas, insista-se, não há mais política sem que passe pela mídia, e pelas mídias sociais de modo particular.

Um presidente-crise

Dada à manutenção da crise hegemônica, potencializada com incríveis escândalos, com destemperos, com erros políticos, incapacidade do governo ao lidar com o Congresso Nacional, tanto o jornalismo progressista quanto a mídia tradicional passaram a falar no fim do governo Bolsonaro, atacando-o duramente. Nos primeiros três meses, teve o pior desempenho entre os últimos presidentes – FHC, Lula e Dilma. Há espectros a assustá-lo. O mais assombroso deles, o caso Queiroz. Está meio submerso, esfriou, mas parece fogo de monturo: pode voltar a qualquer hora a depender do jogo que a mídia tradicional queira fazer, e ficou evidente que depois da fase inicial, passou a fazer corpo mole quanto ao assunto.

A crise é potencializada pelo próprio presidente, ele é a raiz da instabilidade dos três primeiros meses, do agravamento da crise hegemônica. São trapalhadas uma atrás da outra, a alimentar a pauta jornalística, alcançando repercussões negativas, algumas de alcance mundial. Depois do caso Queiroz, das contas laranjas, da ligação com milicianos houve a divulgação do vídeo exibido durante o carnaval, pretendendo, com isso, reagir a seguidas manifestações contrárias a ele durante a folia. E houve a celebração das ditaduras, repudiada até pela imprensa conservadora, além do bate-cabeça permanente com a presidência da Câmara Federal. A imagem da presidência da República vai se deteriorando numa velocidade surpreendente, certamente incomodando até setores que o cercam.

O presidente vive amparado num quadro que faz lembrar uma espécie de bonapartismo – cercado por uma paliçada, o exército e seus generais a lhe dar ordens, que passam ao largo, contam com a boa vontade da mídia empresarial. Por uma torcida, em algumas ocasiões. Como se chamasse a espada para assegurar a ordem. São oito ministros e uma centena de outros militares em escalões logo abaixo. Um domínio político mantido, sustentado pela farda – o pedido de intervenção militar foi atendido, de alguma forma, e garantido pela eleição. Governo sob tutela militar.

Provavelmente, os generais discutirão o destino do presidente, se a instabilidade se agravar, e vem se agravando, somente depois que a mãe de todas as reformas, a da Previdência, passar, se passar. Podem até preferir mantê-lo, apesar de mambembe, ou por isso mesmo. A própria mídia tradicional, já se viu, pode suavizar em nome da tal reforma, dessa gigantesca escorcha sobre os direitos da população mais pobre. Ela tem tal dimensão para os interesses das classes dominantes que nas últimas horas de março houve um esforço enorme para tentar domar o ímpeto presidencial em provocar crises, tentando voltar a criar clima para a tramitação dela, com a mídia ajudando a apagar incêndios entre o presidente da Câmara e o juiz Sérgio Moro, e sobretudo entre Rodrigo Maia (DEM) e o presidente da República. Houve avanços nessa direção, já se disse isso.

A Reforma da Previdência é o ponto de unidade, a principal *cláusula pétrea* da mídia tradicional nesse momento, aquela que estabelece alguma relação com a Presidência da República, que garante algum diálogo, não obstante haja aparência ainda de um clima de guerra. Nesse final de março, jornais como a *Folha de S. Paulo* e o *Estado de S. Paulo*, subiram o tom na crítica a Bolsonaro. O Estadão chegou a dizer que ele não tinha mais condições de governar. Ninguém, no entanto, deixa de ressaltar: a salvação de tudo está na aprovação da Reforma da Previdência. Nisso, há unidade.

O professor Wagner Romão, da UNICAMP, chega a dizer que a questão do descarte de Bolsonaro sobrevoa o Planalto desde fevereiro. Hegemonia, com Bolsonaro, esse governo não construirá. Se for dado o passo militar definitivo, quem sabe, como diz Luís Nassif, com um incêndio do Reichstag à brasileira, aí são outros quinhentos, de consequências imprevisíveis. Creio, arrisco dizer, até mesmo pelo abalo que pode trazer, que as classes dominantes preferirão

viver sob essa instabilidade durante algum tempo, talvez durante todo o mandato, apostando no evidente controle militar a que Bolsonaro está submetido.

A eleição foi vencida por Bolsonaro, com 57 milhões de votos. Fernando Haddad teve, no entanto, 47 milhões. Face a políticas que inevitavelmente ampliarão a miséria, que já está se ampliando, haverá reação popular. Em que dimensão e em que velocidade, não é possível conjecturar ainda. Os primeiros sinais dessa reação estão aparecendo. O Estado, sob o novo presidente, e já antes dele, se armou para enfrentar isso com uma legislação destinada a criminalizar a atividade dos movimentos sociais e os militares foram espalhados por todos os quadrantes da administração para que não se perca o rumo neoliberal, como já se ressaltou.

As verdades, no entanto, devem vir à tona diante da gravidade de tudo que já está acontecendo. Não é brincadeira lidar com a dura realidade de 27 milhões de pessoas ao ‘deus-dará’ entre desempregados, desalentados que não querem mais procurar trabalho e trabalhadores intermitentes, com a perspectiva de uma reforma de previdência à moda chilena para garantir o pagamento dos juros da dívida, com o mundo do trabalho submetido às regras exclusivas do mercado e da concorrência, apavorado com o fim de direitos, com o fim da carteira de trabalho, com terceirização.

Luta virá. A classe trabalhadora não terá a mídia tradicional ao seu lado, que não haja nenhuma ilusão. Ser contra os trabalhadores é uma *cláusula pétre*a de nossa mídia – insista-se. As águas de março, do começo ao fim, só aumentaram a instabilidade do país, agravaram a crise hegemônica, sobretudo, pela evidente incapacidade do presidente de construir consensos, ou, para dizer de outro modo, por sua incrível capacidade de produzir dissensos, ir sempre na contramão da política, das regras democráticas. Resta saber como a esquerda vai se mover. Navegar é preciso.

Terá que aprender a cruzar os mares da internet se quiser voltar a exercer hegemonia sobre o país. Terá que ter o seu exército militante na rede – ágil, rápido, capaz de responder de pronto às novas situações, às conjunturas surpreendentes, embora se tenha consciência de que não será apenas isso a lhe dar a possibilidade de voltar a dirigir a nação. Disputar a hegemonia significa elaborar, desenvolver reflexões sobre os caminhos a seguir, compreender os desafios, construir unidade entre as forças de esquerda e com as forças democráticas do

país sob um programa consistente, e cujo cerne seja o combate à desigualdade, constituir mídias variadas, hoje muito mais possíveis do que antes, e resistir, lutar. Na tela e nas ruas. Não será uma caminhada ligeira.

Como diz o mestre Paulinho da Viola: “As coisas estão no mundo, minha nega, só que eu preciso entender”.

Referências bibliográficas

- BAGGIO, Kátia Gerab. O poder da Atlas Network: Conexões Ultraliberais nas Américas. *Voyager*, 2 set. 2017. Disponível em: <www.voyager1.net/politica/atlas-network-conexoes-ultraliberais-nas-americas>. Acesso em: 07 out. 2018
- BARROCAL, André. Relações perigosas. A proximidade de Flávio Bolsonaro com o líder de uma quadrilha de milicianos piora a situação dele às vésperas da posse no Senado e a do governo do pai. *CartaCapital*, 30 jan. 2019. Disponível em: <www.cartacapital.com.br>. Acesso em: 11 fev. 2019.
- BORGES, Rodolfo. “Aprovação de Bolsonaro cai 15 pontos e é a pior da série histórica do IBOPE”. *Brasil El País*, 21 de mar. 2019. Disponível em: <www.brasil.elpais.com/brasil/2019/03/20/politica/1553116924_280114.html>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- BRASIL247. Estupidez bolsonarista se voltará contra Bolsonaro, aponta editorial da Folha. 24 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/midiatech/387903/Estupidez-bolsonarista-se-voltar%C3%A1-contra-Bolsonaro-aponta-editorial-da-Folha.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- _____. Grupos bolsonaristas de Whatsapp voltam a atacar, a pedido da cúpula do Congresso. 14 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/brasil/386788/Grupos-bolsonaristas-de-WhatsApp-voltam-a-atacar-a-pedido-da-c%C3%BApula-do-Congresso.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- _____. Mídia corporativa nunca foi tão feliz no Brasil. 21 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/midiatech/384607/M%C3%ADdia-corporativa-nunca-foi-t%C3%A3o-feliz-no-Brasil.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2019.
- _____. Pela Previdência, Folha defende toma-lá-dá-cá no Congresso. 10 mar. 2019. Disponível em: <www.brasil247.com/pt/247/midiatech/386311/Pela-previd%C3%Aancia-Folha-defende-toma-l%C3%A1-d%C3%A1-c%C3%A1-no-Congresso>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- _____. Maior Fake News de Bolsonaro é sobre a Previdência. 12 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/brasil/386535/Maior-fake-news-de-Bolsonaro-%C3%A9-sobre-a-Previd%C3%Aancia.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- CARRATO, Ângela; SANTANA, Eliara. “Obstinados em destruir Lula e o PT, herdeiros de Roberto Marinho lutam agora pela própria sobrevivência”. *Globo, os Diários Associados de amanhã? Conversa Afiada*, 24 fev. 2019. Disponível em: <www.conversaafiada.com.br/pig/os-marinho-estao-cheirando-a-chateaubriand>. Acesso em: 01 mar. 2019.
- CARTA CAPITAL “A Globo vai morrer gorda”. 22 nov. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/201ca-globo-vai-morrer-gorda201d?utm_content=

- buffere2d8e&utm_medium=social&utm_source=Twitter.com&utm_campaign=buffer>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- CARTA CAPITAL. A Globo versus Bolsonaro: Record, SBT e Rede TV! afagam o presidente, interessados em acabar com a Bonificação por Volume, a “propina” dos Marinho. 30 jan. 2019, p. 13.
- CARVALHO, Joaquim de. Como mostra o JN de hoje, Globo vai poupar Bolsonaro em nome da Reforma da Previdência. *DCM*, 20 fev. 2019. Disponível em: <www.diariodocentrodomundo.com.br/como-mostra-o-jn-de-hoje-globo-vai-poupar-bolsonaro-em-nome-da-reforma-da-previdencia-por-joaquim-de-carvalho>. Acesso em: 02 mar. 2019.
- CONGRESSO EM FOCO. “Bolsonaro reproduziu acusação falsa contra jornalista, diz site francês que originou publicação”. *Uol*, 11 mar. 2019. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/midia/bolsonaro-reproduziu-acusacao-falsa-contra-jornalista-diz-site-frances-que-originou-a-publicacao/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- CORRÊA, Marcos. Áudios confrontam acusação de Bolsonaro a Bebianno. *Jornal do Comércio*, 20 fev. 2019. Disponível em: <www.jornaldocomercio.com>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- DIMENSTEIN, G. Estadão faz o ataque mais duro de um jornal contra Jair Bolsonaro. *Catraca Livre*, 26 mar. 2019. Disponível em: <<https://catracalivre.com.br/columnas/dimenstein/estadao-faz-o-ataque-mais-duro-de-um-jornal-contra-jair-bolsonaro/>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- FAERMANN, Patrícia; NASSIF, Luis. Da Primavera Árabe ao Brasil, como os EUA atuam na geopolítica. *GGN*, 10 mar. 2016. Disponível em: <www.jornalgn.com.br/analise/luiz-alberto-moniz-bandeira>. Acesso em: 26 fev. 2019.
- GOMES, Wilson. É o Whatsapp, estúpido! *Revista Cult*, 12 out. 2018. Disponível em: <www.revistacult.uol.com.br/home/e-o-whatsapp-estupido>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- _____. Por que Jean Wyllys precisa ir embora. *Revista Cult*, 25 jan. 2019. Disponível em: <www.revistacult.uol.com.br/home/por-que-jean-wyllys-precisa-ir-embora>. Acesso em: 2 fev. 2019.
- _____. Whatsapp e campanha eleitoral: o que nos espera em 2018. *Revista Cult*, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://revistacult.uol.com.br/home/columnistas/wilson-gomes/>. Acesso em: 7 jan. 2019.
- HERZ, Daniel. *A história secreta da Rede Globo*. Porto Alegre: Tchê!, 1987. 424p.
- JOSÉ, Emiliano. *Intervenção da imprensa na política brasileira (1954-2014)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. 184p.
- _____. *Jornalismo de campanha e a Constituição de 1988*. Salvador: EDUFBA; Assembleia Legislativa da Bahia, 2010. 356p.
- _____; MAIA, Patrícia. Contribuições sobre ambiente digital na campanha de 2018, papel das mídias sociais, militância bolsonarista, construção de cenário para campanha e importância do whatsapp. Entrevistado: Wilson Gomes. Salvador, 13 a 20 fev. 2019.
- LARA, Matheus; BERALDO, Paulo; KRUSE, Tulio. Imprensa é alvo de Bolsonaro no *Twitter* a cada 3 dias. *Estadão*, 12 mar. 2019. Disponível em: <www.politica.estadao.com.br/noticias/geral,imprensa-e-alvo-de-bolsonaro-no-Twitter-a-cada-3-dias,70002750823>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- LEALI, Francisco. Gustavo Bebianno diz em áudio que presidente está ‘envenenado’. *O Globo*, 19 fev. 2019. Disponível em: <www.oglobo.globo.com/brasil/gustavo-bebianno-diz-em-audio-que-presidente-esta-envenenado-ouca-os-audios-23463959>. Acesso em: 21 fev. 2019.

- LIMA, Daniela. Reativados, grupos de Whatsapp bolsonaristas defendem Previdência e atacam Supremo. *Folha de S. Paulo*, 14 mar. 2019. Disponível em: <www.painel.blogfolha.uol.com.br/2019/03/14/reativados-grupos-de-whatsapp-bolsonaristas-defendem-previdencia-e-atacam-o-supremo>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- LIMA, Venício A. de. *Midia: teoria e política*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012, p.179-216.
- MONNERAT, Alessandra; SARTORI, Caio; BRAMATTI, Daniel. Site francês que originou ataques contra repórter do 'Estado' diz que informações são falsas. *Estadão*, 11 mar. 2019. Disponível em: <www.politica.estadao.com.br/noticias/geral,site-frances-que-originou-ataques-contra-reporter-do-estado-diz-que-informacoes-sao-falsas,70002751211>. Acesso em: 18 mar.2019.
- NALON, Tâi; CUNHA, Ana Rita; LIBÓRIO, Bárbara. Em dez semanas como presidente, Bolsonaro deu uma declaração errada por dia. *Aos Fatos*, 11 mar. 2019. Disponível em: <www.aosfatos.org/noticias/em-dez-semanas-como-presidente-bolsonaro-deu-uma-afirmacao-errada-por-dia>. Acesso em: 23 mar. 2019.
- NASSIF, Luis. Xadrez do fim do governo Bolsonaro. *GGN*, 20 jan. 2019. Disponível em: <www.jornalggm.com.br/eleicoes/xadrez-do-fim-do-governo-bolsonaro-por-luis-nassif>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- _____. Xadrez do incêndio do Reichstag à brasileira. *GGN*, 17 fev. 2019. Disponível em: <www.jornalggm.com.br/artigos/xadrez-do-incendio-do-reichstag-a-brasileira-por-luis-nassif>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- O ESTADO DE S.PAULO. Quebrando louças. 8 mar. 2019. Disponível em: <www.opinio. estado.com.br/noticias/notas-e-informacoes,quebrando-loucas,70002747286>. Acesso em: 21 mar. 2019.
- PAIVA, Fred Melo. Quatro cabeças, nenhum governo: a história do Brasil em 2019. *CartaCapital*, 27 fev. 2019. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/politica/quatro-cabecas-nenhum-governo/amp>. Acesso em: 3 mar. 2019.
- PORTAL COMUNIQUE-SE. Demissões afetam TV Globo, SporTV e GloboEsporte.com, 17 de out. 2017. Disponível em: <<https://portal.comunique-se.com.br/demissoes-afetam-tv-globo-sportv-e-globoesporte-com/#comment-2956>>. Acesso em: 20 jan. 2019
- ROMÃO, Wagner. Bolsonaro pode ser descartado? *Carta Campinas*, 16 fev. 2019. Disponível em: <www.cartacampinas.com.br/2019/02/bolsonaro-pode-ser-descartado>. Acesso em: 17 fev. 2019.
- SIMÃO, Renan Borges. Firehosing: por que fatos não vão chegar aos bolsonaristas. *Le Monde Diplomatique 137 Brasil*, 14 jan. 2019. Disponível em: <www.diplomatique.org.br/firehosing-por-que-fatos-nao-vaio-chegar-aos-bolsonaristas>. Acesso em: 17 jan. 2019.

O governo Bolsonaro: movimento em pinça de várias divisões

*Jose Sergio Gabrielli de Azevedo*¹

Um soberano jamais deve colocar em ação um exército motivado pela raiva; um líder jamais deve iniciar uma guerra motivado pela ira. [...] Quando cercar o inimigo, deixe uma saída para ele, caso contrário, ele lutará até a morte. [...] Aquele que conhece o inimigo e a si mesmo lutará cem batalhas sem perder; para aquele que não conhece o inimigo, mas conhece a si mesmo, as chances para a vitória ou derrota serão iguais; aquele que não conhece nem o inimigo e nem a si próprio será derrotado em todas as batalhas.

*Sun Tzu*²

Introdução

Sun Tzu, famoso estrategista militar chinês do século VI a.C., autor da *Arte da Guerra*, dizia que o ataque em pinça, de vários lados, sem deixar saída para o inimigo não é uma boa estratégia militar, pois a ferocidade do inimigo acuado aumenta. Ele recomendava sempre deixar uma saída, ou pretensa saída, para que o inimigo alimente a fantasia de que pode sair por ali.

Jair Bolsonaro (PSL) tem muitos militares estrategistas em seu governo e tem plena consciência dos ensinamentos de inúmeras batalhas ao longo da história que não recomendam acuar totalmente o inimigo.

O inimigo é o povo brasileiro, o Estado de bem-estar remanescente, a intervenção estatal na economia e principalmente as ideias referentes a redução

¹ Professor aposentado da UFBA.

² Tzu, Sun. *A arte da guerra*. Tradução de Sueli Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2006.

da desigualdade, ação coletiva, aumento dos direitos sociais, organização popular e, em particular, o Partido dos Trabalhadores (PT) e a esquerda.

É neste contexto que a natureza do governo precisa ser entendida. É um governo de guerra, de destruição, mais do que de construção. É um governo do contra, mais do que a favor. Geralmente os novos governos tentam minimizar os conflitos com seus adversários. O governo Bolsonaro não. Procura acirrar os conflitos com os chamados inimigos para manter a sua tropa unida e atacar pretensos alvos da esquerda. Tudo foi “culpa do PT”! Não basta combater as ideias dos adversários. É preciso destruir os próprios opositores.

Não é um governo monolítico. Ao contrário. Está estruturado em núcleos distintos com funções diferenciadas na estratégia de ataque em pinça aos inimigos. Não se trata de disputa com adversários políticos. Eles querem a destruição do inimigo e o ataque vai se dar em várias frentes de batalha.

Os primeiros sinais apontam para, pelo menos, quatro núcleos de ação do governo: os desmontadores, os ideológicos, os repressores e os militares. A questão da soberania nacional perpassa os diversos grupos com nuances diferenciadas da importância das riquezas nacionais.

Entre os desmontadores encontram-se os economistas que querem implantar políticas ultraneoliberais, desmontando todo o Estado construído depois de 1930: legislação trabalhista, máquina produtiva do Estado, custeio das ações sociais, investimento público, regulação dos setores privados. Mais mercado e estado mínimo é o que querem.

Nos primeiros dias do governo fizeram pouco além de formular um programa de privatizações, ocupar os principais postos da máquina econômica do Estado e rascunhar uma proposta de reforma da Previdência buscando desconstitucionalizar a Seguridade Social, ampliar a capitalização como fonte de financiamento da previdência e reduzir os custos com diminuição de direitos.

As bases políticas de aprovação deste conjunto de medidas pelo Congresso Nacional se contraem, em função das dificuldades de articulação institucional deste governo de múltiplas cabeças. Diferente da Hidra de Lerna³, cujas cabeças se regeneravam quando cortadas, aqui as cabeças parecem comer umas as outras.

³ Personagem da mitologia grega, metade dragão e metade serpente, cujas múltiplas cabeças renasciam toda vez que cada uma era cortada. Elas só são destruídas pelo fogo.

Não será um governo pacífico também na articulação política. O relacionamento com o Congresso enfrenta dificuldades com o PSL, repleto de congressistas novatos, sem unidade em pontos programáticos, além do combate à corrupção e postura contrária ao desarmamento das pessoas, que não consegue articular um bloco de apoio sustentável ao governo, ao tempo em que os dirigentes da articulação institucional batem cabeça entre a Casa Civil e outros representantes do Executivo.

Os partidos do Centrão tiveram profundos baques de suas lideranças tradicionais e de sua representação, especialmente no Centro-sul, e muitos governadores surgem de articulações políticas sem os “caciques” da política. O Centro está órfão com o debacle do PSDB, DEM e MDB. Novos métodos, conflitos e disputas ocorrerão.

O grupo dos ideológicos é a favor do alinhamento total com os EUA, combate às ideias “socialistas” – tudo que se referir a direitos dos mais pobres, proteção dos mais necessitados e Estado de bem-estar – proteção da família contra ideias de diversidade e emancipação das mulheres, contra a discriminação de minorias e combate ao racismo. Pauta neopentecostal radical, com o fim do Estado laico e a favor de uma escola doutrinária, sob o manto de uma campanha da Escola sem Partido. Têm o papel de debilitar elementos ideológicos a favor da ação coletiva, da importância de reduzir a desigualdade e do Estado para proteger os mais fracos.

Do ponto de vista ideológico, os seguidores do ministro de Relações Exteriores dão um destaque à luta contra um inimigo fantasioso chamado de Globalismo. Nos anos recentes houve uma transmutação do ataque à globalização, que vinha predominantemente de setores de esquerda, para um movimento antiglobalização fortemente direitista, centrada nos interesses xenóforos dos EUA e contra elementos liberalizantes em vários aspectos da cultura contemporânea.

Para estes grupamentos de direita, o “moinho de vento” a ser atacado é um sistema de dominação que pretende substituir os valores tradicionais e conservadores por outras ideias de origem “esquerdista”, envolvendo a maioria dos países do mundo e as agências multilaterais. Para estes, o globalismo estaria associado ao “marxismo cultural” de origem gramsciana e seus defensores devem ser considerados inimigos e precisam ser destruídos.

Como o comércio não seria benéfico a estas ideias antiglobalismo o alinhamento automático às políticas de Trump e o combate a China, mesmo que este país seja o principal destino das exportações brasileiras e o maior investidor estrangeiro no país, seria prioritário para evitar a propagação destas ideias perniciosos ao ideário da extrema direita brasileira.

Estes ideológicos não só defendem um alinhamento automático da política externa brasileira com os interesses do governo Trump, como avançam na chamada Lava Jato da Educação, numa agenda de intimidação e inibição a ideias contestadoras do *establishment*. Participação da comunidade na escolha de dirigentes, liberdade do ensino e até a formação cultural da cidadania estão ameaçados.

A atuação dos ideológicos não é linear. Começam a perder espaço no governo, principalmente com a radicalização ideológica que tentaram na Educação, conflitos internos que impediram o avanço da pauta quase medieval que querem impor. O governo está dividido dentro da Educação: há os ideólogos que seguem um ideário medieval *à la Olavo* de Carvalho que se confrontam com os técnicos paulistas ligados ao Centro Paula Souza, do governo de São Paulo, que pretendiam implantar políticas de caráter liberalizante, em estilo tucano. Representantes de ambos os grupos assumiram e foram depois demitidos. Há também os militares, que controlam o INEP e o FNDE que buscam uma atuação mais favorável aos interesses econômicos associados com a Educação, mas que encontram dificuldades com um ministro ideologicamente comprometido com ideais conservadores, mas pouco operativo nas ações do ministério. Um ministro fraco e que não consegue se impor, e foi substituído por outro, tão ideológico quanto o anterior, mas com mais vínculos com o mundo financeiro e mais operativo.

Um dos primeiros dos novos setores do capital que apoiaram Bolsonaro foi o setor ligado à Educação privada, com o governo instituindo em vários postos da área da Educação representantes diretos deste setor, ampliando as possibilidades de convênios e influência direta de instituições privadas de Ensino, assim como ampliando as possibilidades de militarização da Educação.

Se não conseguirem sufocar os movimentos pela doutrinação ideológica, o núcleo repressor está preparado. Unificação dos órgãos de inteligência militar, de segurança pública, financeira e de Estado, com a centralização das ações de Segurança e Justiça sob o comando de Moro, dão especial protagonismo em

ações contra a corrupção, o narcotráfico, o crime organizado e o terrorismo, considerados crimes sem caráter de classe, tendo ampla aceitação na sociedade para ações repressivas a estes crimes, mesmo que essas ações violem profundamente os ordenamentos jurídicos e os direitos fundamentais dos indivíduos e dos movimentos sociais.

Além da repressão potencial aos movimentos sociais, especialmente os populares, este núcleo tem uma pauta própria estruturadora dos apoios ao governo: o combate formal à corrupção, especialmente quando envolve o PT. A pauta dos “justiceiros” sofre algumas fissuras no relacionamento com a grande mídia, pelas disputas entre o governo e os grandes grupos da imprensa que apoiam as pautas econômicas, mas divergem da pauta comportamental, colocando-se o confronto entre a Globo e a Record, por exemplo.

Neste contexto, o STF terá um papel decisivo na articulação das ações de defesa do governo, como expresso na proposta de “pacto republicano” entre os poderes, apresentado por Dias Toffoli, mas que na verdade consolidaria a subordinação do Judiciário ao Executivo. As tensões entre o STF e o grupo dos repressores podem criar conflitos sérios de governabilidade, especialmente se o apoio da opinião pública às ações espetaculosas da Operação Lava Jato declinar, enfraquecendo o ministro Moro.

O grupo dos justiceiros teve seu grande trunfo quando impediu a participação de Lula nas eleições, viabilizando a vitória de Bolsonaro. Ao assumir o fortalecido Ministério da Justiça, Sérgio Moro assumiu o comando político direto das operações da utilização da Justiça para seus objetivos e formulou um pacote de combate ao crime, que encontra sérias resistências no Congresso.

Alguns apontam que com o *modus operandi* deste grupo, com interpretações dilatadas dos limites da Lei e o uso intenso das Comunicações para garantir a ação seletiva de suas ações ao arripio das restrições legais, estaria caminhando para um novo estilo de política: o presidencialismo por coerção.

O pacote anticrime de Moro, que ele pretendia fosse aprovado rapidamente, sofre restrições na tramitação do Congresso, sendo utilizado pela *realpolitik* dos parlamentares nas novas formas de barganha com o Executivo e com o Judiciário. Seu esvaziamento significa uma grande derrota de um dos núcleos importantes da estratégia de ataque em pinça contra os “inimigos da oposição” e na consolidação do que se poderia chamar de presidencialismo de coerção.

Os militares, que disputam o poder no Ministério da Educação, também querem conter os arroubos demasiadamente ideológicos da política externa do novo ministro de Relações Exteriores.

Os militares voltaram com força ao comando do governo, com maior presença física do que nos tempos da ditadura militar. Os comandantes militares foram fundamentais no *impeachment* de Dilma, assim como na exclusão de Lula do processo eleitoral, inclusive com ameaças explícitas ao STF, como reconhecido pelo próprio presidente Bolsonaro. Agora, emplacam muitos oficiais de alta patente em órgãos fundamentais do governo, buscando dar uma certa estabilidade entre os vários núcleos do poder e uma gestão mais orientada pelas estratégias, numa atuação política inédita em períodos de lideranças civis na história do Brasil, com maior presença inclusive do que nos períodos da ditadura militar.

Não há uma unicidade nas posições dos militares, ainda que a hierarquia e a disciplina tendam a fazê-los atuar articuladamente. As questões nacionais, o papel das empresas estratégicas, a política de fronteiras, bases militares estrangeiras, importância de projetos estratégicos e tratamento das questões previdenciárias para as Forças não são unanimidade entre os comandantes.

Por fim, a desnacionalização dos objetivos nacionais precisa de Forças Armadas que se subordinem aos interesses americanos, se afastem da China e ampliem o combate a um pretense inimigo externo, como a Venezuela. A questão das fronteiras é elemento estruturador dos movimentos das Forças e alguns projetos, como o submarino nuclear, podem ser pontos de tensão interna entre o Exército e a Marinha. O alinhamento automático com Trump e a reversão completa da política externa ativa e ativa dos governos sob a liderança do PT precisa ser consolidada.

Como lembra a citação acima de Sun Tzu é preciso conhecer o inimigo e a si mesmo para não perder as batalhas. Este artigo NÃO pretende apresentar táticas e estratégias para combater o governo e seus movimentos de pinça. Pretende apenas dar algumas contribuições para conhecer mais quem ataca. É um diagnóstico que tem parte. É um diagnóstico na ótica de quem está sendo atacado.

Começa destacando as mudanças estruturais internacionais, segue pelas alterações na composição do bloco de poder no Brasil e na forma de governar, aborda alguns temas da conjuntura econômica e busca identificar algumas questões consideradas relevantes no relacionamento governo-sociedade no médio prazo.

Natureza do governo

Mudanças estruturais internacionais

Para começar a analisar o quadro internacional, vale a pena lembrar o período dos primeiros 50 anos do século XIX na França. Lá se vão quase 220 anos, mas as relações com a atualidade são grandes.

Lá como cá, houve um período de ditadura militar. Napoleão Bonaparte deu um golpe militar e estabeleceu a ditadura na França numa data do calendário francês de 18 de Brumário⁴. De 1830 a 1848, a França viveu uma intensa disputa dentro dos grupos dominantes e os movimentos sociais que incluíam questões relativas ao endividamento público e ajuste fiscal. Sem o equilíbrio fiscal era impossível subordinar os interesses dos rentistas, com a acumulação da dívida, principal fonte dos ganhos da aristocracia financeira. Manter o pagamento da dívida exigia ajustar as despesas e as receitas públicas modificando, entre as classes, o peso da cunha fiscal especialmente sobre a burguesia industrial, que foi para a oposição. Lá como cá!

A ditadura de Napoleão permitiu a expansão da França e configurou grande parte da Europa Moderna. No período de 1830 a 1840, os grupos dominantes, sob a liderança da aristocracia francesa, eram os banqueiros, grandes operadores de bolsa, donos das ferrovias e os grandes proprietários de terras e das minas, tendo a burguesia industrial como oposição oficial e moderada⁵.

A luta contra a corrupção cresceu e, em 1847, ampla campanha promovida pela burguesia industrial, denunciava os membros do governo como se houvesse um mar de lama de roubo, desfalque, crimes e corrupção. A crise se estabelece sobre quem dirige o país e a ditadura acaba. Tanto lá, como cá!

Em fevereiro de 1848 instala-se um governo provisório representativo de um novo bloco de poder, onde os trabalhadores disputam com outras frações de classe o poder e são derrotados em meados do ano, depois das revoltas contra a nova Assembleia Constituinte, que buscava limitar as conquistas sociais, focando os avanços nos aspectos democráticos mais formais. O objetivo era ampliar os direitos democráticos de todas as frações da burguesia, além dos financeiros, limitando os direitos dos trabalhadores.

⁴ No calendário gregoriano, 9/11/1799.

⁵ MARX, 1850.

Louis Bonaparte, sobrinho do Napoleão, considerado por Marx como “personagem medíocre e grotesco” e “aventureiro de aspecto vulgar e repulso, que se oculta sob a férrea máscara mortuária de Napoleão”⁶, assume o governo por meio de eleições democráticas, ao estilo da época. Qualquer semelhança com personagens brasileiros da atualidade é mera coincidência!

Três anos mais tarde, Louis deu outro golpe militar e restabeleceu a ditadura, extinguindo a Segunda República, que viveu de 1848 a finais de 1851.

Quase dois séculos atrás, a França passou por um golpe militar, um presidente tosco eleito, uma disputa sobre os rumos do crescimento econômico, mudanças nas formas de governar, redefinição das forças dominantes no país, pressões dos movimentos sociais e o retorno da ditadura. Muitas semelhanças com a conjuntura atual do Brasil.

Hoje, o capitalismo mundial vive uma nova fase, nestas duas décadas do século XXI, especialmente na relativização de alguns princípios fundamentais da democracia e dos direitos individuais. Nestes novos tempos há o crescimento da permissividade em relação à violação dos direitos individuais, no que se refere a crimes considerados que vão além dos interesses diretos de classe e contra os indivíduos, como o terrorismo, o narcotráfico, crime organizado e a corrupção. Para estes, a democracia passa a ser relativa e, portanto, a delimitação dos limites destas violações de direitos passa a depender crescentemente de quem está no poder, assim como as fronteiras entre os direitos individuais e sociais passam a ser frequentemente ultrapassadas.

A luta social se concentra cada vez mais na disputa pelo excedente econômico apropriado pelo Estado, tanto no que se refere a sua origem, portanto, chegando discussão de quem paga tributos, até a distribuição social da carga tributária. As disputas sobre o sistema de previdência social, sobre subsídios a produtos essenciais para a cesta básica das pessoas, sobre o apoio às empresas, sobre a redução de tributação das grandes fortunas e estímulos para investimento financeiro, passaram a ser elementos centrais da mobilização dos diversos movimentos sociais.

Foi neste contexto internacional que Bolsonaro venceu as eleições, com um discurso centrado no ataque a fantasmas ideológicos que agitavam as rai-

⁶ MARX, 1869 (2008), p. 8, 17.

vas contra os governos liderado pelo PT, que tentavam avançar em pequenas conquistas sociais, com erros e acertos. O Foro de São Paulo e a pretensa força das esquerdas na geopolítica internacional, o “marxismo cultural” e seu imaginado hegemonismo gramsciano na formação cultural e educacional do povo, um neopentecostalismo radical e ingênuo contra falsas ameaças à família e bons costumes e a crença na ação individual de “vigilantes armados” contra a violência do crime e no combate a corrupção foram os temas centrais de sua campanha. Combater fantasmas, organizar os crentes e destruir a esquerda eram os objetivos da campanha vencedora.

Estes conceitos combatidos por Bolsonaro enquadram-se numa perspectiva de considerar que o fim da Guerra Fria, com a queda do Muro de Berlim, não acabou a chamada “ameaça comunista”, que mudou de forma, expressando-se hoje nas políticas identitárias, na expansão das políticas sociais e na dominação do politicamente correto. Para combater estes “fantasmas”, vale tudo na guerra híbrida, desde a disputa das ideias com contrainformação falsa até o combate direto aos protagonistas destes novos direitos.

Para combater a insegurança nas ruas e a violência, pretende-se armar os cidadãos, substituindo o Estado pelo indivíduo na garantia da segurança, da mesma forma que a ação política passa a privilegiar as negociações individuais acima dos partidos e das questões programáticas, intensificando as denúncias contra o chamado “sistema político podre”, que irá reagir de alguma maneira, trazendo potencial instabilidade nas relações institucionais.

Novo bloco de poder

Os grupos dominantes no Brasil, nas últimas décadas vinham se articulando em torno dos interesses do capital financeiro, com os grandes bancos desempenhando um papel chave, assim como com a ampliação de mecanismos de intermediação financeira, que reciclavam a dívida pública, ampliavam instrumentos de circulação de fluxos monetários e criavam um segmento rentista significativo no Brasil. As transformações no capital industrial se fizeram sentir no processo de desindustrialização, ampliação dos ganhos não operacionais nas atividades produtivas e crescente dependência das cadeias internacionais de valor. Os empreiteiros surfavam nas políticas de Estado para crescimento econômico, assim como na expansão internacional permitida pela política externa independente

dos EUA. As exportações dependiam fortemente do agronegócio, petróleo e minérios, que se constituíram em outro forte componente do bloco de poder.

A desindustrialização veio acompanhada de mudanças estruturais importantes no seio da classe trabalhadora, com expansão da importância dos postos de trabalho nos serviços, especialmente comércio e setor público, além de serviços pessoais e de atendimento às necessidades empresariais. As grandes aglomerações de postos de trabalho em grandes empresas cedem lugar para pouca concentração em estabelecimentos menores, com menor processo de transformação industrial.

A experiência dos governos liderados pelo PT combinava o crescimento econômico baseado na expansão do investimento público, consumo privado, estímulos ao investimento privado e uma política de redistribuição de rendas, tanto por transferências diretas (Bolsa Família, previdência social e seguridade), como pelo aumento do salário mínimo e formalização das relações de trabalho, com elevação dos salários médios. Os setores empresariais tiveram incentivos e desonerações, permitindo, por um tempo, uma melhora dos rendimentos dos diversos níveis da sociedade. Diminuiu a pobreza, reduziu a desigualdade, mas os mais ricos também se beneficiaram. Políticas sociais de inclusão educacional, ampliação de direitos e expansão da saúde pública foram importantes para a estabilidade das relações transgeracionais e para consolidar a percepção de que os pobres melhoraram de vida naquela época.

Neste período, podem ser referenciados três grandes grupos de partidos políticos no sentido tradicional do sistema de presidencialismo de coalizão, que dominou a política brasileira até então: pela centro direita, com forte apelo para a classe média e dominado pelo capital financeiro liderava o PSDB com seu programa moderadamente social democrático; no centro, um conjunto de partidos liderados pelo MDB buscava o pragmatismo da apropriação das políticas públicas, combinando diferentes interesses regionais e o controle da política local e, pela centro esquerda, o PT dirigia um bloco de forças que ia dos apoiadores das políticas de inclusão social até o grande capital industrial e o agronegócio, além dos grandes empreiteiros da construção civil. A pequena oposição de esquerda vocalizava as críticas à ausência de reformas estruturais importantes.

A multiplicidade de partidos pequenos transformava a negociação das relações Executivo-Parlamento em uma feira de pequenos negócios, com pouca

unidade programática, ainda que em linhas gerais possam ser identificados os três grupamentos citados. Os grandes partidos sempre dependeram do apoio dos pequenos para implementar suas políticas no Congresso brasileiro.

Nos primeiros anos deste presidencialismo de coalizão que predominou no Brasil de 1994 a 2018, o PSDB governou, sendo substituído pelo PT. Estes dois partidos – PT e PSDB – se enfrentaram, como adversários, nas últimas disputas eleitorais anteriores a 2018. Depois destas eleições, os grandes partidos viraram médios e pequenos e o minúsculo PSL virou grande.

Depois do aprofundamento da crise econômica e das manifestações contra o governo em 2013, o alvo das mobilizações tornou-se uma campanha contra a corrupção, identificada com a política e os políticos, com forte ataque direto ao PT. Dilma é derrubada e o sistema político existente foi desmontado, com grandes derrotas do PSDB, MDB e outros partidos do centro.

A vitória de Bolsonaro, que nacionalmente foi de dez pontos percentuais na frente dos votos dados a Fernando Haddad (PT), ocorreu também, com percentuais diferentes, em todos os estados brasileiros, com exceção dos estados nordestinos, em quase todas as grandes cidades do país, em todos os grupos de renda, com exceção dos mais pobres e nas diversas denominações religiosas, tanto entre os homens como entre as mulheres.

O grande derrotado nas eleições foi o sistema partidário. O PT, que perdeu 14 cadeiras na Câmara, saiu como o maior partido das eleições e o PSDB, que vinha polarizando com o PT nos últimos 20 anos, foi esmagado, perdendo 25 cadeiras e deixando de ser um dos cinco maiores partidos do Congresso. O MDB saiu da posição de segunda maior bancada para ser a quarta, do mesmo tamanho do PSB. O PSL de Bolsonaro é o que mais cresce, saindo de um deputado de 2014 para 52 em 2018. A fragmentação da representação partidária aumentou: os cinco maiores partidos, que tinham 79% dos deputados em 1998, passam a ter apenas 41% em 2019⁷. O tamanho médio das bancadas diminuiu e a sua unidade política e programática é das mais baixas das últimas décadas.

Os resultados das eleições mostraram que Haddad venceu entre os trabalhadores de menos de dois salários mínimos, nas cidades menores, entre os negros e no Nordeste, ou seja, entre os pobres, enquanto Bolsonaro, com o seu

⁷ ABRANCHES, 2018.

discurso contra moinhos de vento, ganhou entre os de mais de cinco salários mínimos, nas cidades grandes e no Sul-Sudeste, além de conquistar grande parte dos trabalhadores mais inseridos no mercado de trabalho industrial, serviços públicos e serviços em geral.

Os votos nulos, brancos e a abstenção somaram números recordes nestas eleições, refletindo a descrença geral com a política, que erodiu principalmente as bases eleitorais do PT, que perdeu mais do que o avanço da extrema direita em busca de um fabricado “Mito”, sem programas e sem propostas a não ser armar a população para enfrentar o crime, combater o PT e a esquerda e apelar para o grande empresariado, brandindo a presença de nomes de confiança do “mercado” na composição do governo.

Especial atenção merece o segmento de dois a cinco salários mínimos, no qual as questões individuais de ascensão social são muito importantes, tiveram suas pautas de reivindicações minimizadas pelos governos liderados pelo PT, como planos de saúde privados, imposto de renda, preço da gasolina, custo da Educação, inadimplência, pequenas e médias empresas e segurança individual, além do risco de perda do emprego, atribuído à “culpa do PT”.

Esta resistência aos governos liderados pelo PT se manifestou já em 2010 com uma grande redução do apoio empresarial à candidatura de Dilma neste ano. O Agronegócio, o setor de serviços privados da Educação e saúde, o grande comércio varejista e os serviços empresariais foram se deslocando do governo e se aproximando de outra alternativa política. Os tradicionais setores da indústria, do grande capital financeiro, tiveram seus candidatos nas eleições de 2018, com os novos setores apoiando, desde o início, a candidatura de Bolsonaro. Os empreiteiros da construção civil pesada foram dizimados pela Operação Lava Jato e afastados do centro do bloco de poder, sendo progressivamente substituídos por novos atores.

Os setores tradicionais do capital – a indústria, os grandes bancos e os empreiteiros – aderiram ao governo no segundo turno. No primeiro, apoiaram Alckmin, Amoedo e Meireles. Por estas razões é possível esperar um conjunto de conflitos internos, para a consolidação das medidas de política econômica, não discutidas durante a campanha, na execução do governo.

As eleições também demonstraram uma grande clivagem regional dos votos, com Haddad vencendo no Nordeste e perdendo nas outras regiões do país.

Os governadores nordestinos, importantes atores políticos na nova conjuntura, votaram unanimemente contra o candidato Bolsonaro, enquanto no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as lideranças tradicionais do centro e da direita foram derrotadas, além dos candidatos da esquerda. Uma nova configuração política dos governadores surge com a extrema direita, com personalidades novas, controlando os estados mais poderosos do Sul-Sudeste, e as novas lideranças regionais do Nordeste conduzindo frentes políticas locais amplas em relação as suas próprias sociedades e em relação ao sistema político nacional. As relações entre estes poderes subnacionais e o governo central será um importante foco de articulação e tensão na nova conjuntura com o governo Bolsonaro.

Depois das eleições, duas iniciativas dos governadores merecem destaque. De um lado, os governadores do Nordeste constituíram formalmente um Consórcio de governos estaduais para a execução de várias políticas públicas interestaduais, incluindo Segurança e Educação, que pode ser uma nova forma institucional de discutir as questões regionais e o pacto federativo no país. De outro lado, governadores do Sudeste e Sul também se reuniram para uma pauta a favor da Reforma da previdência, com baixa articulação institucional e capacidade de mobilização de bancadas.

Crise do presidencialismo de coalizão

Um dos termos da campanha eleitoral foi a promessa de Bolsonaro de acabar com a política do ‘toma lá, dá cá’, o pragmatismo nas relações entre o Executivo e os membros do Congresso no sistema que ficou conhecido como presidencialismo de coalizão.

Algumas características deste sistema eram o respeito ao voto, com o presidencialismo como forma de gestão, o multipartidarismo, que não permitia o domínio absoluto de nenhum partido, reforçado pelo voto proporcional e coligações proporcionais e o federalismo que redefinía as relações entre as elites estaduais e o poder central.

Bolsonaro rompe com esta prática, desde o processo eleitoral rejeitando o papel dos mecanismos usuais de criação de redes de relações entre os vários agentes do sistema político dominante.

Novos canais e novas formas de relacionamento precisavam ser criados e isto cria confusões no mundo político institucional. Os processos de ne-

gociação política, logo depois da posse, mostraram suas limitações para o rompimento com o velho esquema de governar. A situação dos partidos no Congresso é sintomática: o PSL isolado e fragmentado, o centrão descontente ameaçando retaliar, a centro direita perdida na definição de suas prioridades, a centro esquerda dividida. Esta situação é ameaçadora de crises institucionais e uma das possíveis saídas civis pode ser a volta da discussão do parlamentarismo, para diminuir a importância do presidente e permitir a solução negociada das crises mais graves. A solução militar é outra saída.

As disputas internas – as diversas “cabeças da hidra” que se comem – também agravam esta situação, como no episódio da prisão de Temer, onde uma fração dos justiceiros tomou iniciativas que alienaram parte do potencial apoio da bancada do MDB ao governo, agravando a crise de articulação política executivo-congresso. Dependendo das negociações pulverizadas e das bancadas temáticas, sem um núcleo central condutor, tende a ser bastante problemático.

Por outro lado, a aproximação de 2020 com as eleições municipais tende a aumentar a importância dos temas relacionados com a sobrevivência das lideranças locais, diminuindo a importância das alianças nacionais.

Sérgio Abranches, politicólogo próximo aos tucanos, que formulou as primeiras hipóteses sobre o presidencialismo de coalizção, apresentava vários ciclos, ou fases, deste sistema nos vários governos de 1994 a 2014 no Brasil⁸, em função da força concentrada do presidente:

1. Período da chamada “lua de mel” em que o presidente tem grande capital político, capacidade de atração de apoio e consegue preservar o núcleo central do governo e dirige o processo legislativo;
2. A força de atração diminui, novas forças passam a atrair componentes da base de apoio e as negociações são mais importantes, os impactos da fragmentação partidária, inclusive do partido presidencial se tornam mais evidentes.
3. Fase centrífuga em que as forças de dispersão da base de apoio ao governo se espalham, a popularidade do presidente cai e o governo tem enorme dificuldade de fazer passar sua agenda.

⁸ ABRANCHES, 2014.

Os governos FHC, Lula e Dilma conseguiram administrar todas estas fases, mantendo no essencial as formas de relação Congresso-Executivo. Bolsonaro, não. Sua lua de mel praticamente não ocorreu, muito precocemente sua fase de ambivalência domina o quadro político sem saídas claras e o risco da predominância das forças de dispersão são reais.

Temer, que sucedeu Dilma depois do *impeachment*, teve uma trajetória semelhante ao que está acontecendo com Bolsonaro. Temer assumiu com expectativas positivas para superar a decepção com o governo Dilma, mas numa velocidade espantosa perdeu capital político e saiu do governo com avaliação muito pior do que quando entrou. Bolsonaro parece que vai na mesma direção de perda de apoio da população, com a diferença de que ele foi eleito.

Efeitos da polarização política de 2018

Nas eleições de 2018, a polarização PT/PSDB, centro esquerda versus centro direita, que dominou as últimas eleições deste ciclo democrático, virou uma polarização contra o PT e contra a extrema direita. Na extrema direita não havia partidos significativos, mas personalidades ancoradas em um ideário conservador, atribuindo ao “inimigo” – “expressão do Diabo” – todos os males. O Centro deslocou-se para apoiar a extrema direita e a unidade se deu na vontade de extirpar este “mal diabólico” com o exorcismo de destruição dos “petralhas”. Não havia programa, objetivos e proposições. Havia o ser contra os inimigos construídos no imaginário, mesmo que falsos.

Bolsonaro não foi eleito apenas pelos votos anti PT. Ele também foi eleito pelos votos que são antissistema, são contra a política do jeito que é percebida, contra os políticos tradicionais, contra os processos de manipulação. Ele não deu entrevistas coletivas, não foi a debates, se afastou de apoiadores tradicionais, desrespeitou os protocolos e cerimoniais das instituições, adotou uma comunicação direta com os eleitores e uma estética de terroristas islâmicos.

Deixou de articular com os partidos, privilegiando as relações com as bancadas: evangélica, da segurança e ruralista. No governo será indispensável a volta das negociações com os partidos, que controlam as mesas do Congresso, as comissões, o Fundo Partidário e a estrutura de poder das máquinas partidárias.

Os partidos de centro voltam a existir, com novas lideranças surgidas após o desastre das lideranças tradicionais. As formas de articulação política serão

outras, mas dificilmente se limitarão as bancadas e indivíduos. A “velha política” voltará.

Muito pouco foi dito sobre o papel do Estado na economia, sobre as mudanças no mundo do trabalho e algumas linhas gerais de uma política internacional alinhada ao governo Trump foram anunciadas. Anuncia-se uma supercentralização da política econômica, substituindo a discussão do conteúdo dos programas pelo aval de personalidades de “confiança” do mercado, mesmo sem explicitar as políticas. Redução das estatais, Reforma da Previdência, desregulamentação e estímulos aos mercados eram propostas genéricas apresentadas.

Fernando Haddad (PT) e Ciro Gomes (PDT) ficaram nos limites da disputa da política econômica e social, defendendo a Educação e o trabalho como processos emancipadores. Ambos articularam posições contra a inadimplência e a favor da retomada do crescimento como centrais para a reafirmação do Estado democrático e de bem-estar social. Contra as mentiras e falsas acusações, as respostas falavam do preço do gás de cozinha, da garantia dos salários, políticas econômicas de crescimento. A política econômica e a defesa dos direitos democráticos não venceram as construções ideológicas do candidato eleito.

Bolsonaro tem um ideário que junta os preconceitos arraigados dos conservadores com elementos estruturantes do pensamento da direita mundial: a defesa da propriedade, da família, da religião e da liberdade individual. Pesquisa recente⁹ procurou identificar os principais pontos positivos na percepção dos apoiadores do Bolsonaro, construídos com processos de destaque para os elementos subjetivos em um processo que começou a ser chamado de “política afetiva”¹⁰, construindo imagens que são aderentes aos desejos dos eleitores, ainda que não correspondam aos fatos e dados referentes o indivíduo.

Os seus apoiadores pensam que ele é um político honesto contra a classe política corrupta. Ele foi parlamentar por mais de 25 anos. Também pensam que ele impede que os bandidos sejam protegidos, defendendo os “cidadãos do bem”. Ele está sendo acusado de ter, juntamente com sua família, vínculos fortíssimos com as milícias do Rio de Janeiro.

⁹ SOLANO, 2018.

¹⁰ Um dos estudos de Psicologia Social aplicada ao plebiscito do Brexit, na Inglaterra, destaca a importância de tratar temas subjetivos, mais do que os temas objetivos da antiga política para atrair os votos dos descontentes. ANDREOULI *et al.*, 2019.

Contra as políticas sociais como Bolsa Família, que são negativas, porque “fomentam a preguiça, o clientelismo e fazem do cidadão alguém passivo, que parasita o Estado” e contra os Movimentos negro, feminista ou movimentos LGBTQIA, que são, para os bolsonaristas, grupos que sofrem preconceito, sim, mas estão abusando de seus direitos, desconhecendo a realidade objetiva de discriminação e desigualdade seculares no Brasil.

Jovens identificam o Bolsonaro como rebelde, como uma opção política que se comunica com eles e se contrapõe ao sistema, como uma proposta diferente. Ser rebelde agora é ser de direita, mesmo que predominem as ideias conservadoras e a falta de perspectivas coletivas.

O PT é apresentado como a encarnação do mal: corrupto, responsável por todas as mazelas. Muitos são ex-petistas, mesmo que o PT seja o maior partido do país e o que mais cresceu em termos de filiados nos últimos anos apesar do massacre midiático.

No seu discurso de posse, na luta contra inimigos fantasiosos Bolsonaro disse uma síntese de sua estratégia, que coloca a disputa ideológica, independentemente dos fatos e dados, como o centro de sua ação. Disse ele: “[...] povo começou a se libertar do socialismo, da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto”, como se esses fossem os principais problemas do Brasil.

Funcionamento do governo e retomada do crescimento

As mudanças na estrutura administrativa do governo, longe de buscar redução de gastos, tiveram como objetivo principal reduzir a importância das áreas responsáveis pelas políticas sociais, como dos direitos humanos, da cultura, do esporte, das cidades, da reforma agrária e da agricultura familiar, que deixaram status ministerial para transformarem-se em secretarias.

Aliás, nesta direção, várias iniciativas já foram tomadas para esvaziar o pequeno poder deliberativo que tinham os Conselhos e órgãos de participação social na gestão, especialmente nas áreas de Meio Ambiente, Políticas Sociais e Culturais. A participação direta da sociedade na gestão do governo é rejeitada por estes ideólogos.

Também na questão crucial da retomada do crescimento, o governo não consegue implementar suas políticas. Três questões são fundamentais: a Re-

forma da Previdência, a desvinculação das despesas fiscais do orçamento e a aceleração das privatizações e dos leilões do pré-sal. Em todas as três áreas há problemas que resultam de crises na articulação política.

Se conseguirem implementar estas medidas, esperam os ortodoxos do governo, o setor privado se entusiasmará para realizar investimentos e é possível que, a partir do final do ano seguinte e principalmente a partir de 2021, alguns sinais de crescimento ocorram.

Este é um cenário problemático por várias razões: os investimentos privados significativos são cautelosos e só começam a se acelerar depois que a economia dá sinais de retomada. Dificilmente os investidores privados brasileiros são locomotivas da retomada do crescimento. Não foram no passado, nem há sinais que serão agora.

Do ponto de vista da execução da política econômica, a situação dramática das contas fiscais de alguns estados deverá explodir em 2019. Os governadores do Nordeste, todos eleitos apoiando Haddad, enfrentarão enormes dificuldades para manter suas contas em dia e, dificuldades ainda muito maiores, para viabilizar projetos de investimento indispensáveis para as transformações econômicas da região e para a redução das desigualdades.

A aceleração dos leilões do pré-sal, em particular a venda dos barris remanescentes da Cessão Onerosa, deverá também resolver fundamentalmente os desafios do déficit fiscal federal para 2019, com o recebimento de alguns bilhões de reais a título de bônus de entrada nestas áreas petrolíferas.

Do ponto de vista do setor bancário estatal, o governo pretende reduzir seu papel no mercado de crédito, modificando profundamente o papel de banco de desenvolvimento do BNDES, o papel de financiador da política de saneamento e de habitação popular da CEF e reduzindo o papel do Banco do Brasil no crédito agrícola. Como conciliar esta redução do papel de fomento ao crescimento dos bancos públicos, com a retomada do crescimento econômico é uma questão sem resposta.

Conclusões

O país entra em um novo ciclo com o fim dos pactos da Constituição de 1988, da CLT e do desenvolvimentismo dos governos liderados pelo PT. A

desmontagem deste instrumental de intervenção econômica e social é o principal objetivo do novo governo, que pretende tratar os adversários políticos como inimigos de guerra. Não serão tempos de normalidade democrática. Serão tempos de conflito permanente e de levar aos limites a institucionalidade por parte dos detentores do poder.

Os militares, em número recorde no governo, e os segmentos repressivos estão prontos para ultrapassar os limites da institucionalidade, se assim for necessário, para fazer as mudanças que pretendem. Assim já foi anunciado pelo candidato, hoje presidente Bolsonaro.

Do ponto de vista do capital, há um novo bloco de poder, com o deslocamento parcial do capital financeiro e industrial, substituídos pela predominância do agronegócio, setores dos serviços de Educação e Saúde, além do grande comércio e serviços empresariais entre as frações de capital dominantes. Os empreiteiros e a indústria tradicional desempenham papel secundário, e as disputas tenderão a se acirrar, com a busca de recomposição da hegemonia do grande capital financeiro.

Os primeiros dias do governo foram de muita contradição entre os seus membros, desmentidos e recuos de posições, muito além do que seria esperado de qualquer governo iniciante. Isto pode ser uma tática de despiste ou revele o fato de que o programa apresentado durante as eleições foi insuficiente para coesionar uma coalizão para conduzir o governo.

As primeiras medidas anunciadas e a forma de funcionamento apontada pelo governo indicam que os temas da pobreza e desigualdade serão secundários. Os movimentos de resistência em defesa das políticas sociais e a busca de novas alternativas para os problemas do povo poderão ser fontes de conflitos crescentes, mesmo que o governo tenha uma grande aceitação por parte da opinião pública nos seus primeiros dias. Este capital político se esvai rapidamente e as últimas pesquisas apontam o governo Bolsonaro como um dos piores da história, no apoio público ao início dos seus mandatos.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. Os Ciclos do Presidencialismo de Coalizão. *EcoPolítica ensaios*, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ooa9W7>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

- _____. Apontamentos de Campo 6.0: Fim de ciclo no presidencialismo de coalizão. *Eco-Política ensaios*, 2018. Disponível em: <www.academia.edu/38126928/Apontamentos_de_Campo_6.0.pdf>.
- ANDREOULI, E.; KAPOSI, D.; STENNER, P. Brexit and emergent politics: In search of a social psychology. *Journal of Community Applied Social Psychology*. v. 29, p. 6-17, 2019. Disponível em: <www.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/casp.2375>. Acesso em 31 mai. 2019.
- MARX, K. The Class Struggles in France, 1848 to 1850. *Neue Rheinische Zeitung Revue*, v. Jan-Out, 1850. Disponível em: <www.marxists.org/archive/marx/works/1850/class-struggles-france/index.htm>. Acesso em 31 mai. 2019.
- _____. *O Dezoito de Brumário de Louis Bonaparte*. 6ª Ed. São Paulo: Centauro Editora, 1869 (2008). 144 p.
- SOLANO, E. *Crise da Democracia e extremismos de direita*. Fundação Frederich Ebert. Análise 42/2018, 29p. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14508.pdf>>. Acesso em 31 mai. 2019.
- TZU, Sun. *A arte da guerra*. Tradução de Sueli Barros Cassal. Porto Alegre: L&PM, 2006.

Um capitão entre generais: a presença dos militares no governo Bolsonaro

*William Nozaki*¹

General Villas Bôas, o que já conversamos ficará entre nós.
O senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui.

*Jair Messias Bolsonaro*²

Introdução

O presente artigo tem como objetivo abordar o sentido do retorno dos militares à arena política nacional, o novo papel da farda na estrutura de poder do Estado e a dinâmica recente de ocupação de cargos no governo Bolsonaro.

O ponto de partida para tal análise é a constatação de que a presença das Forças Armadas no governo tem conformado não a configuração de um governo militar *stricto sensu*, mas ao ascenderem ao poder por meio de um processo político-jurídico com características particulares trata-se da configuração de um governo militarizado.

A linha de chegada para tal interpretação, por seu turno, toma como referência a possibilidade de que as Forças Armadas atuem não necessariamente como um conjunto coeso que pretende, de saída, assumir o poder, mas que se coloca como uma espécie de poder moderador capaz de arbitrar tensões e contradições no interior do condomínio de interesses difusos que ocupa o governo e em sua relação com interesses externos.

¹ Professor de Ciência Política e Economia da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

² Ato de posse de Jair Bolsonaro (PSL), dia 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKCN1OW1NI-OBRDN>>. Acesso em: 13 ago. 2019. [N.E.]

Para tanto, o presente capítulo se divide em cinco partes, além dessa introdução. Na segunda parte, *Militares e política no Brasil recente*, se faz um breve balanço da relação entre civis e militares após a redemocratização, por meio da reconstrução das principais ações na política de defesa trata-se de demonstrar as dificuldades que o país enfrentou para aperfeiçoar o arranjo institucional que regula a relação a farda e a casaca. O objetivo é delinear algumas contradições de modo a tornar mais inteligível o posicionamento posterior dos militares nos processos de *impeachment* da presidenta Dilma e de inviabilização da candidatura do presidente Lula.

Na terceira parte, *Política dos militares no Brasil recente*, trata-se de explicitar de forma estilizada, como, de um lado, princípios e mudanças na doutrina de segurança nacional, e, de outro lado, a implementação de uma política externa mais autonomia do Brasil provocaram desconfortos no interior das armas e entre elas. O objetivo é demonstrar como essa combinação de fatores colocou os militares no papel de fiadores da ideia de que o PT e Lula não poderiam voltar ao poder, mesmo que reconhecessem o processo eleitoral como uma das vias institucionais possíveis para arbitrar a crise política e institucional instalada no país, dessa forma se estabelece o elo entre os quartéis e as urnas.

Na quarta parte, *Estrutura e dinâmica dos militares no governo Bolsonaro*, se apresenta o quadro de ocupação da estrutura estatal pelos militares no atual governo e a maneira como tem atuado na mediação dos conflitos intragovernamentais. A corporação militar compõe o principal grupo organizado no interior do governo, sua atuação sinaliza para a concentração de poderes de tutela e veto fazendo com que o poder militar atue como poder moderador nesse início de governo Bolsonaro.

Por fim, apresentam-se algumas conclusões que indicam não parecer ser exagerado afirmar que os militares compõem o grupo melhor distribuído estrategicamente nos postos do governo e em condições de impor alguma tutela sobre Bolsonaro e o bolsonarismo caso a conjuntura conduza a esse cenário.

Militares e política no Brasil recente

A presença dos militares em momentos decisivos da história do Brasil é uma constatação incontornável. No período colonial da América Portuguesa fo-

ram protagonistas no evento fundador do território brasileiro, a Batalha de Guararapes (1648), e no conjunto de guerras e conflitos que desaguarão na construção e na manutenção da unidade territorial brasileira. No período imperial do Brasil independente foram os principais atores da Guerra do Paraguai (1864), período decisivo que marca a ascensão militar e política das Forças Armadas brasileiras; militar pois foram as batalhas na tríplice fronteira que explicitaram a necessidade de modernização das técnicas e tecnologias de combate, política pois este é também o momento em que percebem a importância da relação entre a organização militar das armas e o nível de desenvolvimento econômico do país.

Além disso, os fardados foram artífices importantes na conformação da República e fiadores relevantes na construção da Democracia. Os militares ocuparam o primeiro plano da dominação com presidentes empossados como Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, com presidentes eleitos como Hermes da Fonseca e Eurico Dutra e com presidentes ditatoriais como ao longo da ditadura civil-militar de 1964; mas também tiveram presença marcante no plano da resistência, com figuras emblemáticas como o “Almirante Negro” João Cândido, os “Cavaleiros da Esperança” Miguel Costa e Luiz Carlos Prestes e o “General Marxista” Nelson Werneck Sodré.

Ao longo desse percurso, a percepção sobre a importância de montagem de uma máquina de guerra moderna passou a se fazer presente de maneira crescente no pensamento e na ação militar. Desde então, a corporação das armas passou a assumir uma progressiva influência política que andou de par com a autoconstrução da identidade das Forças Armadas como a mais importante instituição do país, a única capaz de assegurar a unidade nacional em um cenário marcado por regionalismos e pelo desinteresse ou pela venalidade das elites civis.

Passado mais de um século e meio do início desse processo, o trauma mal resolvido da ditadura militar de 1964 e o drama mal-acabado da abertura democrática de 1988 fizeram com que a presença dos militares na política brasileira fosse tratada como um tema solucionado ou como um assunto silenciado.

A escassez de estratégias, formulações e ações no campo progressista para enfrentar o tema das Forças Armadas é sintoma de como a esquerda brasileira subestimou o fato de que a transição democrática foi menos uma conquista da

sociedade civil e mais uma obra de setores distensionistas no interior das Armas, mais ainda: é manifestação da secundarização equivocada da constatação de que a própria Constituição Cidadã de 1988 assegurou às Forças Armadas o papel de garantidora de lei e da ordem, abrindo precedentes para a arbitragem de tensões entre os Poderes e de conflitos entre a sociedade.

A nova realidade instaurada depois de 1988 tornou essa agenda ainda mais negligenciada, o fim da Guerra Fria, o avanço da globalização, a priorização da transição política negociada e das reformas econômicas neoliberais redefiniram a agenda pública. O discurso hegemônico sobre o fim do Estado e sobre o Estado-mínimo construíram, direta ou indiretamente, uma compreensão equivocada sobre as estruturas estatais. O Estado passou a ser tratado inadequadamente apenas como sinônimo de Poderes Executivo e Legislativo, o Poder Executivo foi resumido à mera instância de implementação de políticas públicas e as políticas públicas foram reduzidas ao nível estrito de política macroeconômica.

O pensamento republicano liberal e tecnocrático subtraiu a necessária reflexão sobre a natureza do poder e sobre a estrutura dos monopólios de uso legítimo da força e da violência por parte do Estado, o resultado: o abandono das problematizações e preocupações sobre o modelo de relações civis-militares vigente no país, ou, mais precisamente, a tentativa de circunscrever tais questões apenas à arena da institucionalidade da política de defesa.

Tal fato se evidencia, por exemplo, nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Em 1996 houve a publicização da primeira Política de Defesa Nacional (PDN) da Nova República; já em 1999 a extinção do Estado-Maior das Forças Armadas deu lugar à criação do Ministério da Defesa, nesse mesmo compasso os Ministérios Militares foram substituídos pelos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Além disso, houve a aprovação da Lei dos Desaparecidos, um primeiro passo, mas ainda incipiente, na tentativa de construção de uma política de ajuste de contas com o passado ditatorial. Esses avanços, entretanto, vieram acompanhados de restrições orçamentárias, sucateamento dos equipamentos e desestruturação dos suprimentos militares, além disso as missões de defesa foram progressivamente substituídas por atividades típicas de polícia.

No entanto, a ausência de projetos estratégicos bloqueou o desenvolvimento das Forças e, por consequência, reiterou a lógica territorial que histori-

camente fez com que as Armas entendessem sua principal tarefa como sendo não a defesa externa, mas a segurança interna do país. Um exemplo emblemático dessa atuação se deu no uso do Exército para desmobilizar uma greve de trabalhadores petroleiros realizada em 1996.

No governo Lula, por seu turno, houve o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008; a revisão da Política Nacional de Defesa; a ampliação do orçamento e a recomposição de parcela dos soldos; o estabelecimento de parcerias estratégicas com outras nações e com a ONU, por meio das missões de paz; além da iniciativa de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A tônica de fortalecimento e de reaparelhamento das Forças Armadas também se verificou na retomada de projetos estratégicos, com destaque para o início das tratativas que desaguarão mais tarde nos projetos do submarino a propulsão nuclear, dos caças supersônicos Gripen, de cooperação em ciência espacial e em tecnologia de desenvolvimento de sistemas de radares, para não mencionar a mediação brasileira no caso do Acordo Nuclear com o Irã. O aperfeiçoamento institucional do controle civil sobre os militares, entretanto, permaneceu sendo uma lacuna, e, ao contrário do que supunham alguns, o fortalecimento das Forças Armadas não se traduziu em apoio ou adesão ao projeto político em curso naquele momento.

No governo Dilma, por sua vez, o avanço da política de defesa e da relação com os militares foi marcado por um desconforto permanente e por um tensionamento crescente. Apesar do avanço materializado na publicação do Livro Branco da Defesa Brasileira e da pujança dos projetos estratégicos, a própria biografia da presidenta, uma resistente da ditadura civil-militar, já provocava incômodos entre viúvas de farda e vivandeiras de casaca. Em 2011, a instauração da Comissão Nacional da Verdade, uma iniciativa de promoção do direito à memória e à verdade no país, acirrou os ânimos já assoberbados.

Mais ainda, em 2012, em meio ao debate sobre a necessidade de revisão da Lei da Anistia, o Clube Militar divulgou nota que criticava Dilma Rousseff e as ministras que saíram em defesa dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, a presidenta promoveu uma interpelação aos militares da reserva e exigiu a imediata retirada e desautorização da nota, o pedido foi atendido, mas a relação com os generais de pijama nunca mais foi a mesma, vale destacar: ao contrário do que imagina certo pensamento civil, os militares da reserva, a

despeito de não estarem na ativa, exercem forte influência hierárquica e ideológica sobre o conjunto dos contingentes das armas.

Além disso, o governo ainda ensaiou a tentativa de institucionalização de um Alto-Comando unificado das Forças Armadas com a presença de civis, a iniciativa, acertada no mérito, infelizmente foi apresentada em um contexto excessivamente adverso para que pudesse ser debatida de maneira sóbria, nesse mesmo contexto de animosidades, uma tentativa de reformulação dos currículos das academias e escolas militares naufragou precocemente. Por fim, o uso policial do Exército em grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas e o crescente emprego das fardas em questões de segurança pública, inclusive contra manifestações políticas como as Jornadas de Junho de 2013, apenas reiterou, uma vez mais, a autopercepção das Três Armas como garantidora em última instância da “ordem” e do “progresso”.

No governo Temer os principais acontecimentos na política de defesa foram a remontagem do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), com status de ministério e estrutura fortalecida, sobretudo na área de política de inteligência; a revisão dos principais documentos da estratégia nacional, com novo acento reforçando o uso do dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem (GLO); a possibilidade de que alguns crimes contra civis cometidos por militares possam ser julgados pela Justiça Militar; e a intervenção militar federal no Rio de Janeiro, acompanhada de ampliação da execução orçamentária do Exército, em um contexto de desmonte das políticas sociais. Uma vez mais o Estado neoliberal se mostrou mínimo no arcabouço de direitos, garantias e políticas públicas, mas máximo no espectro de uso da força, da violência e do arbítrio.

Todo esse processo desaguou nos fatídicos acontecimentos de 2018, ao longo do processo eleitoral a principal preocupação dos militares foi, acima de qualquer outra prioridade, bloquear qualquer possibilidade de vitória de um candidato petista, fosse ele o presidente Lula ou seu substituto Fernando Haddad. As declarações públicas contra o PT proferidas pelo então general da reserva Hamilton Mourão e pelo general da ativa Eduardo Villas Bôas culminaram em duas publicações no *Twitter* do comandante das Forças Armadas, na véspera do julgamento do presidente Lula.

No primeiro deles Villas Bôas afirmava “nessa situação que vive o Brasil, resta perguntar às instituições e ao povo quem realmente está pensando no

bem do país e das gerações futuras e quem está preocupado apenas com interesses pessoais?” Ao que o próprio general respondia, “asseguro à Nação que o Exército brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais”.

Tratava-se de uma inequívoca ameaça de intervenção das Forças Armadas no processo eleitoral revelando seu papel que mais tarde se explicitaria de “poder moderador”, tudo temperado por incômodos com relação ao PT e sua relação com o Foro de São Paulo e com uma resolução partidária de 2016 em que se apontava a necessidade de intervir sobre a Educação dos militares.

Política dos militares no Brasil recente

Diante dessa breve descrição estilizada, e dos desdobramentos políticos posteriores, uma questão de impõe: se as Forças Armadas passaram por um processo de reestruturação e recomposição nos governos do PT, qual é a origem da indisposição que fez com que os generais endossassem o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, ainda que silenciosamente, e o processo de prisão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, dessa vez explicitamente?

Para que se possa ensaiar, ainda que de maneira preliminar, um início de resposta para a questão acima, é fundamental que se leve em consideração alguns elementos importantes para a análise desse ator no período recente: (i) os militares não conformam um grupo homogêneo, e as primeiras diferenças que os caracterizam dizem respeito à especificidades e interesses de cada uma das armas, Exército, Aeronáutica e Marinha; (ii) os militares não se cindem em bifurcações políticas esquemáticas que tentam separá-los entre “nacionalistas” e “entreguistas”, tampouco em dualidades econômicas simplificadoras que tentam distingui-los entre “desenvolvimentistas” e “liberais”, mais profícuo é analisar as diferenças de visão de mundo entre os militares da ativa e os da reserva e entre os generais de tropa que participaram de missões fora do país nos últimos e os que se concentraram nas atividades de Estado Maior, considerando, inclusive, a presença de novas matrizes ideológicas na formação das armas; (iii) os militares não necessariamente dispõem de uma estratégia prévia, organizada teleologicamente, para o país, mas talvez disponham de uma tática

prévia, organizada corporativamente, para se colocarem nos principais espaços decisórios do Estado-nacional. Vejamos.

Os principais projetos estratégicos das Forças Armadas levados à cabo no período brevemente sumariado acima situam-se nos governos Lula e Dilma.

A descoberta do pré-sal colocou na ordem do dia a importância da defesa da área marítima conhecida como Amazônia Azul e reativou o projeto de construção do submarino nuclear brasileiro, em um ambiente em que o governo dos EUA promoveu a reativação da IV Frota Naval para o monitoramento do Atlântico Sul, o projeto além de fortalecer a Marinha envolvia acordos de cooperação com a França.

A criação da UNASUL trouxe à tona o debate sobre a autonomia internacional sul-americana e animou os debates sobre o projeto de construção dos caças supersônicos brasileiros, em um cenário em que o governo norte-americano foi condicionado a participar das reuniões apenas como ouvinte e convidado, este projeto, por sua vez, além de fortalecer a Aeronáutica abriu diálogos de cooperação com o governo da Suécia.

Embora ainda não tenhamos o devido distanciamento histórico para traçar conclusões, talvez não seja absurdo supor que esses projetos provocaram, a um só tempo, incômodos na mais forte das armas nacionais, o Exército, e no mais poderoso Estado do continente, os EUA, criando um clima favorável de maior alinhamento entre esses dois *players*.

Se, por um lado, é bem verdade que o Exército brasileiro foi também prestigiado com projetos estratégicos como os da cooperação espacial com a China, de artilharia antiaérea com a Rússia e do sistema de radares com a Índia, é bem possível que a aproximação com países que não faziam parte do espectro geopolítico tradicional do Brasil fosse percebido como um risco que o Exército preferiu não correr diante da possibilidade de ver o seu poder relativo diminuir frente à Marinha e à Aeronáutica.

Tal hipótese, preliminar diga-se de passagem, coloca em questão um debate recorrente quando se trata da presença dos militares na política, seu suposto nacionalismo. Aqueles que se espantam com o alinhamento do Exército com os EUA se esquecem que não se trata de evento novo, outros presidentes militares como Hermes da Fonseca, Eurico Gaspar Dutra e Humberto Castelo Branco também protagonizaram projetos liberal-conservadores e de ruptura com

políticas desenvolvimentistas e nacionalistas. A desmistificação do patriotismo fardado exige que se faça uma rápida digressão sobre as bases e a tradição do pensamento militar, que, se por um lado, foi industrializante em determinado momento, por outro lado, não necessariamente foi nacionalista e protecionista.

Do ponto de vista político, a chamada doutrina da Escola Superior de Guerra concentrava-se em uma certa leitura elitista sobre as fragilidades do povo brasileiro para a condução de um projeto nacional e em uma certa leitura subordinada do papel do Brasil em relação aos EUA.

Do ponto de vista econômico, no entanto, se estabelecia a centralidade da indústria como base do poder militar nacional. Ao proceder de tal maneira, a doutrina estabelecia com clareza as diferenças entre quais eram os objetivos da industrialização (defesa, segurança e integração) e quais eram as possíveis consequências da industrialização (crescimento, emprego e renda). O seu compromisso sempre foi com o primeiro tripé, não necessariamente com o segundo.

Desse modo, o desenvolvimentismo pragmático dos militares guardava uma vantagem quando comparado ao desenvolvimentismo teórico dos civis, qual seja: tratava a industrialização como meio para a construção de um projeto nacional específico e não abordava a industrialização como um fim em si mesmo.

Ao proceder de tal maneira, os militares dispunham de melhores condições para congregar atores e forças capazes de levar adiante o seu projeto dando sentido à industrialização, ao desconsiderar esse componente os civis incorrerem em uma abordagem assentada em uma relação frágil entre transformações na estrutura produtiva e mudanças na estrutura social, defendendo um projeto de industrialização que com o passar do tempo deixou de fazer sentido para atores e forças sociais capazes de defender esse projeto em um sentido mais progressista, de modo que a industrialização pela industrialização tornou-se uma panaceia apenas para iniciados no debate desenvolvimentista, sem estratégia, e, portanto, sem poder de articulação política ou de mobilização social.

Na perspectiva do planejamento econômico militar, a industrialização autárquica deveria levar adiante, como tarefa de construção nacional, envolvendo iniciativa privada e poder público, a constituição de três elementos fundamentais: o aço, a roda e o óleo.

A construção da indústria nacional de metalurgia e siderurgia deveriam garantir os suprimentos básicos para a defesa nacional; já a constituição das malhas ferroviária e rodoviária deveriam garantir as condições logísticas para a integração nacional; ao passo que a consolidação das indústrias de petróleo e petroquímica deveriam garantir o abastecimento fundamental e necessário para a segurança nacional. Não por acaso, como veremos adiante, todas essas áreas foram ocupadas pelos militares no governo Bolsonaro.

Dada a dimensão tecnológica e de financiamento exigidas por esse empreitada ela não poderia acontecer apenas por obra do Estado, mas deveria contar com o capital privado, dada a natureza estratégica e tática que orientava essa iniciativa ela não poderia ocorrer apenas sob os auspícios na iniciativa privada, mas deveria contar com a coordenação do Estado e com a atuação das empresas estatais, e, por fim, como em última instância essa proposição estava orientada pelo projeto geopolítico da Guerra Fria ela deveria acontecer em consonância com interesses dos Estados-nacionais aliados e dos capitais privados internacionais, fundamentalmente norte-americanos.

Sendo assim, o mais adequado é compreender que o projeto da industrialização respondia a questões pragmáticas e não ideológicas, por isso não veio acompanhado de nacionalismos. Desse modo, quando nas décadas de 1980 e 1990 o industrialismo foi sendo substituído pela financeirização os militares não apresentaram resistência em defesa do velho projeto.

Nesse íterim, a formação militar atuou feito uma porca sem parafuso girando no vazio. As tradições, o amor à pátria e os símbolos nacionais permaneceram cultivados. Entretanto, a forma seguiu desacompanhada de conteúdo e esses valores subjetivos foram sendo inoculados sem estudos mais objetivos e atualizados sobre formação de Estado, sociedade, cultura, economia e do povo brasileiro. Tal defasagem construiu uma ideia abstrata de país, a-histórica, criando uma falta de identificação entre a corporação e o povo, tudo isso alimentado pela garantia legal de que o ensino militar deve permanecer um domínio de responsabilidade exclusiva da política das armas e não da política de Educação.

Em simultâneo, nos últimos anos, esse fator foi agravado pelo fato de que as corporações militares passaram a nutrir expectativas de que seus saberes e serviços fosse melhor utilizados na estrutura da gestão do Estado, o que levou as Forças Armadas a estabelecer convênios com instituições de ensino superior

de viés ortodoxo e neoliberal, o que serviu para inocular visões de mundo tecnocráticas e realimentar a ideia de que as elites militares têm melhor capacidade de gestão do que as elites civis, uma percepção também fomentada pelo clima de associação entre políticos e corrupção.

Em meio a esse ambiente, as corporações militares, sobretudo no nível do oficialato, se tornaram mais permeáveis também aos discursos neoconservadores que têm se propagado pela sociedade em geral, fazendo com que os militares se posicionem reativamente, por exemplo, diante dos Planos Nacionais de Direitos Humanos.

Essa combinação de fatores colocou os militares no lugar de fiadores da ideia de que o PT e Lula não poderiam voltar ao poder; embora reconhecessem a eleição como uma das vias institucionais possíveis para arbitrar a crise política e institucional. Desse modo, em uma conjuntura singular, marcada pela judicialização da política e pela criminalização dos projetos de desenvolvimento promovido pela Operação Lava Jato, e em um cenário eleitoral marcado pela polarização política, pela exacerbação do antipetismo, pela escassez de debates, por atentados e por *fake news*, o capitão Jair Bolsonaro emergiu vitorioso das urnas e os generais passaram a ter, novamente, grande influência sobre a vida política nacional.

Estrutura e dinâmica dos militares no governo Bolsonaro

Os militares das forças armadas conformam o grupo com maior presença na esplanada do governo Bolsonaro, ao todo esse segmento ocupa oito ministérios como titulares, são eles: Secretaria-Geral da Presidência (general Floriano Peixoto Vieira); Gabinete de Segurança Institucional (general Augusto Heleno); Secretaria de Governo (general Carlos Alberto dos Santos Cruz); Defesa (general Fernando Azevedo e Silva); Infraestrutura (capitão Tarcísio Gomes de Freitas); Minas e Energia (almirante Bento Costa Lima Leite de Albuquerque Jr.); Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (tenente coronel Marcos Pontes); Controladoria Geral da União (capitão Wagner Rosário).

Além disso, os militares estão presentes em postos de direção ou em conselhos de administração de algumas das maiores empresas estatais do país, tais como: PETROBRAS, ELETROBRÁS, Itaipu Binacional, TELEBRÁS, Correios e EBSERH.

Como se pode observar, as forças armadas ocuparam áreas já tradicionalmente militarizadas, como o GSI e a Defesa, mas também marcam presença em áreas econômicas estratégicas para grandes projetos e investimentos (como Infraestrutura, Minas e Energia e Ciência, Tecnologia e Comunicações). Mais ainda, a presença desse núcleo se faz sentir na área jurídica, comandando a Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça e a CGU; além de estarem em secretarias de natureza fundamentalmente política, como nos casos da Secretaria de Governo e da Secretaria Geral da Presidência, onde também assumiram o posto de porta-voz da presidência da República.

Chama também atenção a presença contundente no Ministério da Educação, fundamentalmente nas áreas ligadas ao Ensino Superior; no Ministério da Saúde atuando na ANVISA, no Ministério da Agricultura ocupando o INCRA, no Ministério dos Direitos Humanos, ocupando a FUNAI; no Ministério da Cidadania, ocupando a pasta responsável pelos Esportes; no Ministério do Desenvolvimento Regional, ocupando o departamento responsável pela Defesa Civil.

Além da atuação nas áreas finalísticas já elencadas, os militares marcam presença intensa também em áreas-meio, de gestão, em diversos ministérios, tais como planejamento, orçamento, licitação, logística, projetos e comunicação.

Há uma presença predominante de generais do Exército. Os oficiais da Marinha estão concentrados na área de Minas e Energia e os oficiais da Aeronáutica no setor de Ciência e Tecnologia. Os únicos ministérios que até o momento não contam com a presença de militares em cargos estratégicos são: Banco Central, AGU, Casa Civil e Relações Exteriores, mesmo assim, nesse último caso, a política conservadora e extravagante do atual chanceler tem deixado as forças armadas em alerta para uma eventual incidência mais direta sobre o Itamaraty.

Por todos esses motivos não parece exagerado afirmar que os militares compõem o grupo melhor distribuído estrategicamente nos postos do governo e em condições de impor alguma tutela sobre o bolsonarismo caso a conjuntura conduza a esse cenário.

A atuação dos militares em duas crises nesse primeiro trimestre de governo traz elementos que justificam a hipótese apresentada acima. A crise interna na

Os militares no alto escalão do governo Bolsonaro (*)

1ª ESCALÃO		2ª ESCALÃO		3ª ESCALÃO	
MINISTÉRIO	NOME	SECRETARIA	NOME	DIRETORIA	NOME
Secretaria de Governo	Ministro Carlos Alberto Santos Cruz	Secretaria-executiva adjunto	José de Castro Barreto Júnior	Chefia de gabinete Chefia da assessoria especial Assessoria especial Assessoria especial	Augusto César Barbosa Varela Alexandre Araújo Mota Nilson Kazumi Nodiri Denis Raimundo de Quadros Soares Marco Antonio F. Coutinho
Gabinete de Segurança Institucional	Ministro Augusto Heleno				
Secretaria-Geral da Presidência	Ministro Floriano Peixoto Vieira	Secretaria-executivo Secretaria de imprensa	Roberto Severo Ramos Alexandre de Lara	Secretaria de assuntos estratégicos Secretaria-adjunto SAE Secretaria de administração Assessoria especial	Maynard de Santa Rosa Lauro Luis Pires da Silva Gilberto Barbosa Moreira Walter Félix Cardoso Jr.
Controladoria-Geral da União	Ministro Wagner Rosário	Assessoria da presidência da CEF	Mozart de Oliveira Farias	Diretoria de operações da SESPRO	Antonino Santos Guerra
Ministério da Economia		Superintendência da SUFRAMA	Alfredo Menezes	Diretoria administrativo-financeiro Assessoria especial Assessoria especial	José Orlando Ribeiro Cardoso Marcos Perdigão Bernardes Almir Alves Júnior
Ministério da Justiça		Secretaria de segurança pública Coordenadoria geral de estratégia da SENASP Coordenadoria geral de políticas das SENASP	Guilherme Teophilo Freibergue do Nascimento José Arnon dos Santos Guerra	Assessoria técnica	Alexandre Oliveira Fernandes
Ministério da Defesa	Ministro Fernando Azevedo e Silva	Comando do Exército Comando da Marinha Comando de Aeronáutica Secretaria-geral	Edson Leal Pujol Ilques Barbosa Júnior Antonio Carlos Moretti Almir Garnier Santos		
Ministério da Educação		Secretaria-executiva Diretoria de programa Chefia de gabinete do INEP Secretaria-executiva do CNE	Ricardo Machado Vieira Luiz Tadeu Vilela Francisco Mamede de Brito Filho Paulo Roberto Costa e Silva	Diretoria de TI Diretoria de política regulatória Chefia de gabinete adjunta Assessoria especial Diretoria-adjunta de programa	Eduardo Wallier Vianna Marcos Heleno Guerson de Oliveira Ayrton Pereira Rippel Robson Santos da Silva Ricardo Roqueti

1ª ESCALÃO	2ª ESCALÃO	3ª ESCALÃO
MINISTÉRIO	SECRETARIA	DIRETORIA
NOME	NOME	NOME
Ministério da Saúde	Presidência da EBSERH Diretoria da ANVISA	Oswaldo de Jesus Ferreira Paulo Sérgio Saudakas
Ministério da Infraestrutura	Presidência do CA da PETROBRAS Presidência da NUCLEP Presidência do INB Diretoria geral de Itaipu Binacional	Eduardo Bacellar Ferreira Carlos Henrique Silva Seixas Carlos Freire Moreira General Silva e Luna
Ministério do Desenvolvimento Regional	Secretaria de proteção e defesa civil	Alexandre Lucas
Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	Secretário-executivo adjunto Secretário de tecnologia aplicadas Secretaria de planejamento Secretaria de radiodifusão Presidência dos Correios Presidência da Telebras Presidência da Fisp	Carlos Alberto Flora Baptistucci Maurício Pazini Brandão Antonio Franciscangelis Neto Eliás Curgel Chaves do Amaral Juarez Aparecido de Paula Cunha Waldemar Gonçalves Ortunho Waldemar Barroso Magno Neto
Ministério do Meio Ambiente	Secretaria de orçamento Secretaria de biodiversidade Corregedoria do IBAMA	Nader Mota Brigadeiro Camerini General Eudes
Ministério da Agricultura	Presidência do INCRA Ouvidoria do INCRA	Jesus Corrêa João Miguel Souza Aguiar
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	Presidência da FUNAI	Franklinberg de Freitas
Ministério da Cidadania	Secretaria de esportes	Marco Aurélio Vieira
Ministério do Turismo		
		Diretoria de políticas integradas Corregedoria adjunta
		Luciano Puchalski Nilton Carlos Jacintho Pereira

(*) Os dados dizem respeito às nomeações vigentes até 01/04/2019.

Fonte: Diário Oficial da União e informações da grande imprensa. Elaboração própria.

Secretaria-Geral da Presidência e a crise externa na Questão Venezuela trazem indícios de como pode se dar a dinâmica de atuação dos militares no governo Bolsonaro. Vejamos.

Tamanha ocupação da estrutura do Estado colocou os militares em posição privilegiada para causar ou mediar conflitos no interior do governo. Nesse sentido, chamou a atenção a atuação dos fardados no caso Carlos Bolsonaro versus Gustavo Bebianno.

O segundo filho de Jair Bolsonaro provocou a primeira grande crise do governo ao duelar e demitir pelo *Twitter* o secretário-geral da presidência. A querela entre o filho apelidado de Pitbull e o ministro alcunhado de guarda-costas deu pistas importantes sobre o *modus vivendi* e as fragilidades desse governo.

O caso trouxe à tona problemas como: a ingerência dos filhos do presidente na dinâmica do governo, a vulnerabilidade do PSL diante de esquemas ilícitos, o acirramento das rugas de Bolsonaro com o grupo Globo, a dificuldade que o governo tem de organizar gestões de crise sem amplificar os problemas e a tibieza do presidente em enfrentar situações delicadas e tomar decisões em tempo adequado.

Mas, além disso, o caso explicitou o papel dos militares como os principais mediadores de conflitos intragovernamentais. A farda entrou em missão com um duplo-objetivo: ou manter Bebianno no seu posto de modo a torná-lo devedor da tutela militar, ou aceitar a retirada de Bebianno de seu cargo e substituí-lo por mais um general, sendo esse último o desfecho final do capítulo. Mas o importante a destacar para o que aqui nos interessa é que nos dois casos os militares saíam vitoriosos, dado que ampliariam sua influência sobre os ministérios e sobre a agenda do presidente.

Não se sabe se por instinto clânico e paternal ou se por outros interesses ainda pouco claros, mas fato é que Bolsonaro arbitrou em favor de Carlos e contra Bebianno, consumando a assunção do oitavo general ministro. O resultado: o Planalto foi definitivamente povoado por militares, restando apenas um único civil, Onyx Lorenzoni, também elencado na lista de figuras que, por implosão ou explosão, pode ser tirado de cena a qualquer momento e por qualquer deslize. Alguns analistas enxergaram no episódio uma derrota da ala militar. Jânio de Freitas qualificou o episódio como a materialização de que “Bolsonaro pôs-se acima da tutela dos generais, o que era imprevisível e significa a diminuição de-

les [...] Bolsonaro impôs aos generais uma vitória para o filho. Negou-os como força que compartilhe o poder. Bebianno foi demitido”³.

Para o jornalista, esse argumento seria endossado ainda pela derrota sofrida pelo governo na Câmara com a derrubada do decreto ampliando o sigilo de documentos oficiais. No entanto, tratar a ação de Bolsonaro como derrota dos militares, a despeito de eles terem aumentado influência nos ministérios, pode ser algo precipitado, do mesmo modo a derrubada do decreto de sigilo parece menos uma derrota de Mourão e mais uma demonstração de força do Legislativo para o Executivo.

Uma interpretação mais sugestiva foi ensaiada pelo jornalista Mario Vitor Santos, que em meio ao tiroteio de vazamentos de áudios, pinçou uma importante declaração de Bebianno:

Minha relação é maravilhosa com todos os generais. O senhor se lembra que, no início, eu não podia participar daquelas reuniões de quartas-feiras, porque os generais teriam restrições contra mim. Eu não entendia que restrições eram aquelas, se eles nem me conheciam. O senhor hoje pergunte para eles qual o conceito que eles têm a meu respeito, sabe, capitão?

A partir da audição atenta do trecho, o jornalista nota:

De todas as informações surpreendentes, apesar de a mídia corporativa ter se fixado na, desconcertadora para ela, constatação de que Bolsonaro mente, a mais relevante foi a menção, feita por Bebianno a Bolsonaro numa das conversas, da existência de um suposto encontro nas quartas-feiras, com a participação dos generais – e provavelmente do próprio Bolsonaro. E, mais importante, nesses encontros, os generais, deduz-se do relato de Bebianno, teriam poder de veto sobre quem participa ou não daquela instância, poder de veto inclusive acima do próprio capitão presidente da República.⁴

Noutras palavras, o então secretário-geral da presidência dá notícias de uma instância decisória no interior do Palácio do Planalto da qual participa

³ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefraitas/2019/02/ganhou-perdeu-e-vice-versa.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

⁴ Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/colunistas/mariovitorsantos/384531/A-faca-da-dos-generais.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

apenas quem dispõe da autorização dos militares. Isso pode ser um indício de que, na prática, o grupo dos militares já dispõe de algum grau de autonomia relativa em sua atuação no interior do governo.

A ala militar do governo Bolsonaro promoveu uma espécie de intervenção velada no Itamaraty, tutelando os movimentos do chanceler Ernesto Araújo sobre temas considerados sensíveis, como a crise na Venezuela. O chanceler, que nunca comandou um posto no exterior, se indispôs com os militares logo no primeiro trimestre do governo.

No início de janeiro, o ministro participou de uma reunião no Peru do Grupo de Lima, que reúne 14 países para discutir a situação política venezuelana. O grupo, que considera ilegítima a reeleição do presidente Nicolás Maduro no ano passado, se encontrou para determinar novas medidas contra o governo em Caracas.

Quando o documento foi divulgado, militares ligados à área de inteligência reagiram imediatamente às providências anunciadas pelo chanceler, tais como suspender a cooperação militar com o regime de Nicolás Maduro. No entanto, Araújo não consultou a área militar sobre essa decisão, e é justamente a cooperação com as Forças Armadas venezuelanas que mantém o Brasil minimamente informado sobre os passos do governo daquele país.

Isso ocorre tanto devido às informações de bastidores trocadas por oficiais, quanto com a observação direta da área de inteligência. Os diplomatas e especialistas indicam que o Brasil sabe mais sobre Caracas por meio dos próprios militares chavistas do que por canais diplomáticos regulares. Tal fato aconteceu enquanto uma outra crise, essa pública, transcorria. Também na primeira semana do governo, o presidente Jair Bolsonaro e o chanceler defenderam a instalação de uma base americana no Brasil. O general da reserva Augusto Heleno, ministro do Gabinete de Segurança Institucional, buscou reduzir o fato a um mal-entendido por parte da grande imprensa.

No caso da Venezuela, alguns oficiais sugeriram que Araújo fosse demitido. Outros ponderaram sobre o dano de imagem que tal queda geraria e sugeriram que ele consultasse mais os ministros egressos da área militar.

Pelo menos dois generais com assento importante no governo conversam regularmente com o chanceler. O general Hamilton Mourão, vice-presidente da República, falou em diversas ocasiões sobre a crise na Venezuela. Em uma

delas indicou o caminho que as Forças Armadas venezuelanas deveriam tomar: oferecer uma saída a Maduro. Mourão também antecipou movimentos mais tarde anunciados como se fossem do Itamaraty, como atender o pedido do líder opositor Juan Guaidó para o envio de ajuda à Venezuela e promover sanções econômicas contra membros do governo de Maduro.

Depois disso o vice-presidente assumiu a coordenação de três comissões bilaterais: China, Rússia e Nigéria. Tanto Rússia quanto a China são importantes parceiros comerciais do Brasil, já a Nigéria é o mais importante produtor africano de petróleo em águas ultraprofundas.

O general tem verbalizado a insatisfação no interior do governo e como presidente interino já recebeu duas delegações árabes a fim de minimizar o impacto das declarações de Bolsonaro e Araújo sobre a mudança da embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, promessa de campanha que foi resolvida recentemente por meio de uma saída diplomática e intermediária que foi o anúncio da criação de um escritório comercial de Brasília na Cidade Prometida.

O vice-presidente também tem descartado, assim como já o fizera o general Augusto Heleno, qualquer intervenção militar direta em território venezuelano. Além disso, Mourão também tem provocado incômodos e trocado farpas com o mentor intelectual do chanceler brasileiro, Olavo de Carvalho. Todos esses elementos sinalizam para uma intervenção sutil, mas inédita, dos generais sobre os diplomatas.

Há ainda inúmeras outras evidências em que os militares têm atuado como bombeiros apagando fogo e minimizando as diatribes provocadas pelo Clá Bolsonaro. Se, por um lado, os militares e os olavistas convergem na agenda que associa o petismo ao comunismo, por outro lado, divergem na crítica contra a globalização e o globalismo. Nesse sentido, o general tem se consolidado como o contraponto liberal aos extremismos do bolsonarismo. Algo análogo acontece em outras frentes.

Sendo assim, observemos algumas fissuras e contradições entre a agenda e interesses dos militares e dos demais grupos que se encontram no governo, quais sejam: além do clá Bolsonaro, o núcleo do mercado, o núcleo da justiça, o núcleo partidário-parlamentar e o núcleo ideológico-religioso. Desse modo, busca-se apresentar, como já apontado, os militares como potencial poder moderador do atual governo e do ciclo político que se inaugura no país.

No campo econômico, tanto militares quanto os ultraliberais de Paulo Guedes parecem convergir na agenda da política econômica neoliberal e de alinhamento com os EUA. No entanto, os militares são mais pragmáticos na proteção dos interesses da corporação, como mostra a atuação da farda na Reforma da Previdência, com a apresentação de um plano de reestruturação que minimiza a perda de privilégios e maximiza a reorganização da carreira, e no debate sobre o papel do MERCOSUL e da instalação da base militar norte-americana no Brasil, onde a ponderação e o veto foram mais altissonantes.

Além disso, os ministros de Minas e Energia, Infraestrutura e Ciência e Tecnologia têm o poder sobre pacotes de investimentos e concessões que podem ter maior impacto econômico de curto-prazo do que as medidas econômicas apresentadas pela equipe do Ministério da Economia.

No campo jurídico-político, tanto militares quanto partidários da Operação Lava Jato convergem na construção da agenda de segurança pública e de combate à corrupção. No entanto, uma vez mais os militares se mostram mais pragmáticos e parecem ter alguma disposição em evitar que o lavajatismo trave os setores de infraestrutura.

Já na esfera parlamentar, o general Santos Cruz atua como guarita de monitoramento e de fiscalização do balcão de negociações da base partidária do governo com o parlamento e a sociedade civil organizada. No que se refere à relação com a ala neopentecostal, coube ao ministro-astronauta da Ciência e Tecnologia minimizar o impacto de discursos religiosos fundamentalistas, anti-intelectualistas e anticientíficos.

Por fim, no que diz respeito à Comunicação, ao contrário dos bolsonaristas e olavistas que priorizam dialogar com as redes SBT e Record, os militares ainda preferem fazer declarações e pronunciamentos por meio do sistema Globo. Além disso, a Secretaria de Comunicação e o porta-voz da Presidência sistematicamente tentam controlar a ingovernável atuação de Bolsonaro e seus filhos nas redes sociais e mídias digitais.

Se, por um lado, Bolsonaro dispõe do poder de voto oriundo das urnas, por outro lado, é possível que os militares possam exercer o poder de veto sobre a agenda do presidente e do governo, e, como se sabe, na dinâmica dos pesos e contrapesos das práticas estatais, quem veta também decide, pois o poder de dizer “não” é o imperativo categórico do Estado real.

Considerações

A presença dos coturnos é uma constante na vida política brasileira. Embora a relação entre civis e militares tenha sido uma agenda secundarizada pelo campo progressista no ciclo da Nova República essa sempre foi uma questão latente que veio à tona diante da crise institucional brasileira dos últimos anos.

Os avanços e contradições na política de defesa dos governos Lula e Dilma trouxeram à tona tensões pretéritas e conflitos presentes que explicitaram a insatisfação das Forças Armadas com o projeto político em curso naquele momento. Dessa forma, os generais passaram a atuar como poder moderador ao longo do processo político e eleitoral do último período.

Além de exercerem papel fundamental na vitória e na assunção de Bolsonaro, os militares conformaram o grupo que ocupou a estrutura do Estado de maneira mais estratégica e intensa, tal posicionamento tornou essa corporação um ator privilegiado para influenciar e mediar conflitos nas mais diversas áreas do governo.

Desde então, nesse início de governo, os militares têm exercido seu poder de agenda, de veto e de tutela conformando um cenário em que as fardas têm atuado como Poder Moderador da República. Apesar do pouco tempo de governo, é lícito supor que os militares têm atuado como fiadores de Bolsonaro e como tutores do bolsonarismo.

Se, por um lado, a conjuntura deixa claro que Bolsonaro precisa dos militares, por outro lado, ainda não é evidente até que ponto os militares precisarão do bolsonarismo para se manter no poder, afinal, como lembra epígrafe do presente texto, extraída da cerimônia de posse do atual ministro da Defesa, sabemos o que os generais significam para o presidente (“o senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui”), mas não sabemos o que o presidente significa para os generais (pois, “o que já conversamos ficará entre nós”). Entre a voz do presidente e o “silêncio” do general, a única certeza de que se dispõe é que, na hierarquia tão importante para a formação e a atuação militar, Bolsonaro segue sendo um capitão entre generais.

Referências bibliográficas

- CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- CARVALHO, Maria Alice (org.). *Para pensar o Exército brasileiro no século XXI*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2019.
- COELHO, Edmundo Campos. *Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COUTO E SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CUNHA, Paulo Ribeiro. “Militares na política ou política entre os militares: uma falsa questão”. In: BARBOSA, Jefferson Rodrigues (org.). *Militares e política no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- DEO, Anderson. “Uma transição a long terme: a institucionalização da autocracia burguesa no Brasil”. In: PINHEIRO, Milton (org.). *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo, Boitempo, 2014.
- MEIRELLES, Bolivar Marinho Soares. “Ideologia na educação do militar brasileiro”. In: BARBOSA, Jefferson Rodrigues (org.). *Militares e política no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *Militares: pensamento e ação política*. Campinas: Papirus, 1987.
- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. *Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz*. Coimbra: CES, 2016.
- SECCO, Lincoln. “A hegemonia tardia”. In: PINHEIRO, Milton (org.). *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- STEPAN, Alfred. *Os Militares e a Política*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
- ZAVERUCHA, Jorge. “Relações civis-militares: o legado autoritário da Constituição de 1988”. In: TELES, Edson (org.). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- VIEIRA, Ricardo Zortéa. *Em busca da supremacia: guerra multidimensional no Cone Sul e a transformação estrutural brasileira do século XX*. Tese de Doutorado. IE/UFRJ, 2018.
- VICTOR, Fábio. Mal-estar na caserna. São Paulo, *Revista Piauí*, Edição 138, março 2018. Disponível em: <www.piaui.folha.uol.com.br/materia/mal-estar-na-caserna>. Acesso em: 31 mai. 2019.
- _____. O vice a cavalo. São Paulo, *Revista Piauí*, Edição 147, dezembro 2018. Disponível em: <www.piaui.folha.uol.com.br/?s=militar>. Acesso em: 31 mai. 2019.

Diplomacia da subserviência: política externa com as orelhas do Mickey

Igor Fuser¹

Introdução

A política externa do governo de Jair Bolsonaro põe em cena uma reviravolta sem precedentes na história das relações internacionais do país. Esse governo não apenas mantém a guinada liberal-conservadora que já vinha sendo implementada no mandato-tampão de Michel Temer (MDB, 2016-2018), quando as diretrizes e prioridades das gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (PT, 2003-2010) e de Dilma Rousseff (PT, 2011-2016) foram praticamente invertidas para atender à agenda tradicional do PSDB e do grande capital brasileiro, como radicaliza tal retrocesso a um ponto muito além do que seria imaginado até mesmo pelos críticos mais reacionários da política externa dos presidentes petistas.

Entre os pontos fundamentais da nova política externa, destacamos os seguintes:

- Alinhamento incondicional aos Estados Unidos e, mais do que isso, às preferências e particularidades da política externa estadunidense tal como implementada por Trump e seus auxiliares de extrema direita;

¹ Igor Fuser é professor do Bacharelado em Relações Internacionais e da Pós-Graduação em Economia Política Mundial da Universidade Federal do ABC (UFABC). Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Integrante do Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Braisl (OPEB), da UFABC.

- Desmonte de todas as iniciativas de integração regional empreendidas desde 2003;
- Abandono da busca de protagonismo global, afastamento de qualquer iniciativa fundada na ideia de multipolaridade, como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e no fortalecimento de um campo geopolítico do “Sul”;
- Relações especiais/preferenciais com Israel;
- Retórica antiesquerdista exacerbada.

No governo Bolsonaro, o Itamaraty – entregue ao comando de um diplomata de segunda linha, sem prestígio junto aos pares e portador de um discurso de extrema direita, totalmente destoante das tradições da diplomacia brasileira – perde protagonismo como organismo coletivo de formulação e implementação de políticas. O próprio presidente e um dos seus filhos, ambos sem qualquer tipo de experiência anterior no campo das relações internacionais e notoriamente despreparados para esse tipo de tarefa, assumem papéis de destaque, numa conduta que evidencia alto grau de amadorismo e improvisação.

A dimensão das relações externas brasileiras que mais interessa à elite econômica – o comércio exterior, os investimentos e as finanças – é retirada em grande medida da alçada do Itamaraty para se incorporar à área sob o comando do “superministro” da Economia, Paulo Guedes, que exerce seu cargo como um misto de porta-voz dos interesses do capital financeiro hegemônico e de fiador da confiabilidade do governo perante os agentes do “mercado”, no país e no exterior. Esse movimento mantém as questões econômicas vitais para o país em um lugar relativamente protegido da imprevisibilidade e da retórica do chanceler Ernesto Araujo e do clã dos Bolsonaros, mas não há como evitar pontos de tensão e de incerteza, com consequências negativas para os investimentos e para o comércio exterior.

O MERCOSUL, ao menos, escapou até agora de ser extinto pela tinta de uma caneta Bic. O principal mecanismo de integração regional na América do Sul se mantém preservado, porém agora nos marcos de um enfoque diferente, aquele que já vinham preconizando o PSDB e a Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) desde a virada do século. O MERCOSUL passa a

ser encarado como um instrumento de “livre comércio” distante de qualquer viés (neo)desenvolvimentista, de qualquer projeto de autonomia política e econômica regional.

Outra novidade na política externa do governo Bolsonaro é o peso decisivo das Forças Armadas, da mesma forma como vem ocorrendo em outros em campos mantidos até 2018 fora da área de influência da corporação militar, como a Educação. Paradoxalmente, essa interferência militar – incompatível com os princípios do estado democrático de direito – na prática favorece um mínimo de bom senso, por exemplo ao afastar o Brasil do envolvimento direto numa eventual operação militar multinacional contra o governo venezuelano. A voz dos quartéis também contribuiu, nesse início de governo, com uma espécie de veto à proposta controvertida de transferir para Jerusalém a embaixada brasileira em Israel, pondo em risco os interesses do agronegócio no comércio com os países árabes.

Para surpresa de muitos, os chefes militares com influência política no governo Bolsonaro exibem alto grau de sintonia com as preferências dos Estados Unidos, em contraste com o discurso (moderadamente) nacionalista que se fez presente em numerosas manifestações públicas da caserna desde o início da chamada Nova República, em 1985. O tempo dirá até que ponto vão os limites e nuances nesse alinhamento que dificilmente será tão incondicional quanto o de Bolsonaro.

Quanto à política externa no seu conjunto, o que se nota é um abandono dos princípios fundamentais da diplomacia brasileira tal como vinha sendo praticada, há décadas, por governos de variadas orientações ideológicas e até de regimes políticos diferentes. Certas ideias que se incluem entre os alicerces da diplomacia nacional desde o início do século XX, como a não ingerência nos assuntos internos de outros países, a busca da resolução pacífica das controvérsias internacionais e a manutenção da América do Sul como uma área de paz (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, n. p.), são deixadas de lado quando o governo brasileiro, mesmo sem se comprometer com tropas, endossa a conduta belicosa adotada pela administração Trump contra o governo do presidente Nicolás Maduro na Venezuela.

Abandona-se o entendimento de que o país tem um lugar relevante a ocupar no sistema internacional, ou de que lhe cabe, por “natureza”, um papel de

liderança regional na América do Sul ou Latina. O Brasil agora se rebaixa a disputar os afagos da Casa Branca com outros países de linha política similar, e peso econômico e geopolítico imensamente inferior – a Colômbia, o Chile e a Argentina. A busca da integração regional, que a Constituição Federal inclui entre os objetivos permanentes do Estado brasileiro², é definitivamente cancelada.

Neste artigo, analisa-se a política externa do governo Bolsonaro com foco em quatro de suas dimensões: a) o alinhamento intenso aos EUA; b) a nova diplomacia em perspectiva histórica; c) as relações entre a atual política externa e os objetivos governamentais no plano doméstico; e d) as contradições e os limites da nova orientação adotada nas relações internacionais do Brasil.

Alinhamento intenso do Brasil aos Estados Unidos

As relações de um país periférico com a potência hegemônica – no plano global ou regional – definem, mais do que qualquer outro indicador, os traços principais de sua política externa. No caso brasileiro, a regra se aplica, com precisão quase matemática, às relações com os EUA. A “equidistância pragmática” de Getúlio Vargas nos anos do pré-Segunda Guerra Mundial, a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubistchek, a “política externa independente” de Jânio Quadros, o “pragmatismo responsável” do general Ernesto Geisel, o neoliberalismo mitigado dos anos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a política externa “ativa e altiva” da dupla Lula & Celso Amorim, todos esses períodos ou momentos fundamentais da história da diplomacia brasileira apresentam sua chave explicativa na maior ou menor adesão aos interesses de Washington.

Os primeiros três meses do mandato presidencial de Jair Bolsonaro expuseram, com clareza didática, que o eixo estruturante da política externa nesse governo é e será a subserviência aos EUA, ou, ao menos, ao presidente Donald Trump enquanto ele permanecer na Casa Branca. A viagem de Bolsonaro a Washington, em 18 e 19 de março de 2019, deixou explícita a ruptura em re-

² A Constituição brasileira, no seu artigo 3º, parágrafo único, estabelece o seguinte: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, n. p.).

lação à diplomacia dos governos anteriores, aí incluídas não apenas as gestões de Lula e Dilma, mas também o período de FHC e, no limite, todos os mandatos presidenciais anteriores, inclusive os governantes da ditadura militar. “Hoje os senhores têm um presidente amigo dos Estados Unidos e que admira esse país maravilhoso”, discursou Bolsonaro ao ser recebido por Trump, numa frase em que a palavra mais importante era a primeira. Seu “superministro” da Economia, Paulo Guedes, disse que agora o Brasil tem um presidente que “ama os americanos”, assim como ele próprio, que afirmou adorar Coca-Cola e a Disneylândia (G1, 2019, *on-line*).

No brevíssimo intervalo de dois a três dias, a sociedade brasileira assistiu, bestificada, ao fim da exigência do visto de entrada para visitantes dos EUA (e de alguns outros poucos países, sem reciprocidade em relação aos brasileiros), o pedido de Brasília para o ingresso na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mesmo ao preço de abrir mão das vantagens comerciais concedidas aos países em desenvolvimento, a manifestação do desejo oficial brasileiro de ingressar também na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o apoio renovado à campanha intervencionista contra a Venezuela, uma inacreditável visita de cortesia do presidente do Brasil ao quartel-general da CIA e declarações de Bolsonaro ao apoio ao muro “antilatinos” na fronteira estadunidense-mexicana e em repúdio aos imigrantes brasileiros que trabalham (em condições duríssimas) nos EUA. A isso se soma a cessão, poucos dias antes, da base de Alcântara – o local mais estratégico, no mundo inteiro, para o lançamento de satélites – à força aérea estadunidense, encerrando quase duas décadas de resistência brasileira aos insistentes pedidos dos EUA.

A tramitação do pleito brasileiro de ingresso na OCDE deverá se estender ainda por muitos anos (há outros pretendentes na fila) e o resultado é incerto, mas os efeitos políticos são imediatos. O simples pedido da adesão ao “clube dos ricos”, como é conhecida a OCDE, já expressa uma rendição política e diplomática aos EUA e às exigências do capitalismo financeiro global. “O Brasil sinaliza ao mundo que abre mão de ser um líder mundial dos países em desenvolvimento”, escreve o assessor parlamentar Marcelo Zero. “Sinaliza que renuncia às suas parcerias estratégicas com países emergentes. Mostra que abre mão de um papel de relevo no BRICS. Sinaliza que renuncia à ideia de ter um espaço próprio e independente no concerto das nações.”

Em resumo: adeus, multilateralismo. Adeus, abertura para a África, integração latino-americana, cooperação Sul-Sul. Nosso lugar agora é no “Ocidente”, apresentado pelo atual chanceler como o suprassumo das virtudes humanas, em detrimento de todas as demais “civilizações”, na esteira do pensamento eurocentrista de Samuel Huntington, uns dos teóricos inspiradores do novo chanceler.

Como caracterizar essa acentuada inflexão na política externa brasileira? O analista de relações internacionais Matias Spektor (2019) enfatiza o significado extraordinário da reviravolta diplomática no governo Bolsonaro ao definir a nova orientação como “a diplomacia da ruptura”. Sem dúvida, trata-se um rompimento de grandes proporções, não só com a política dos governos da Nova República, como afirma Spektor, mas com uma tradição diplomática muito mais antiga, que remonta às origens do Estado brasileiro. No entanto, dizer “ruptura” é insuficiente. Preferimos uma definição afirmativa: “diplomacia da subserviência”, termos que ressaltam o aspecto principal da trajetória de relações exteriores que o Brasil tem trilhado desde janeiro de 2019, o servilismo perante o governo estadunidense, tal como aponta o ex-chanceler Celso Amorim: “Para além do alinhamento automático, ou como partes dele, as atitudes que o Brasil vem tomando, além de irracionais e incompatíveis com nossa tradição diplomática, têm buscado, de forma sistemática, contribuir para um projeto consistente do ‘Estado profundo’ de Washington em relação à ordem internacional” (AMORIM, 2019).

De fato, a grande mudança que vem sendo implementada pela equipe bolsonarista em política externa é a adesão, explícita, estridente e quase irrestrita, às posições dos EUA em todos os campos, a um tal ponto que Amorim não hesita em qualificar tal postura de “alinhamento incondicional” (AMORIM, 2019). Na literatura sobre a política externa brasileira, existe uma vasta produção bibliográfica sobre os graus de alinhamento aos EUA e sua relação com o tema da autonomia. A ampla maioria dos autores acadêmicos que se debruçaram sobre o assunto concorda em que uma linha-mestra na diplomática conduta brasileira vinha sendo, havia muitas décadas, a busca de preservar a máxima margem de autonomia dentro de um cenário global marcado pela assimetria no acesso aos recursos de poder – econômicos, políticos e militares.

De acordo com Tulio Vigevani e Gabriel CEPALUNI, “a característica chave do Brasil é a busca da autonomia internacional”, entendida como a capacidade de o país se manter “livre de constrangimentos internacionais impostos pelos países mais poderosos” (VIGEVANI & CEPALUNI, 2011, p.23-24). Na visão desses dois autores, a busca desse objetivo ao longo dos governos do período pós-ditadura militar se desdobrou em três etapas distintas. A primeira teria sido a da “autonomia pela distância”, no governo de José Sarney, marcada pela contraposição do Brasil à agenda liberalizante das grandes potências do mundo capitalista e pela crença nas vantagens do protecionismo. Em seguida, nos governos de Fernando Collor e de FHC, a conduta brasileira foi marcada pela busca da “autonomia pela participação”, em que se optou pela adesão aos regimes internacionais, de cunho liberal, mas “sem perder a capacidade de gestão da política externa” e perseguindo a meta de “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional”. Já os governos liderados pelo PT teriam adotado como diretriz a “autonomia pela diversificação”, caracterizada, entre outras coisas, pelo foco na integração regional sul-americana e latino-americana, pelas alianças Sul-Sul e pelos acordos com parceiros não tradicionais, como China, Índia, Rússia, África do Sul e países do Oriente Médio. O mundo unipolar do pós-Guerra Fria, dominado pelos EUA numa postura quase imperial, era encarado como uma ameaça à autonomia brasileira.

Para fazer frente a essas assimetrias e elevar a capacidade de barganha do Brasil na cena internacional a diplomacia dos governos de Lula e Dilma se engajou no esforço para “romper o unilateralismo e buscar a multipolaridade e um maior equilíbrio”, evitando ao mesmo tempo a ruptura com os EUA e com a União Europeia, os atores hegemônicos, parceiros tradicionais do país (VIGEVANI & CEPALUNI, 2011, p. 36-37). Nas palavras de Celso Amorim, “o Brasil percebeu que lhe seria vantajosa uma ordem mundial que não estivesse sob o comando de uma única potência. Nesse contexto, contribuiu com iniciativas como o IBAS, a ASPA, a UNASUL e os BRICS para fortalecer a multipolaridade”³ (AMORIM, 2019).

³ Referências feitas, respectivamente, à Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), à União dos Países da América do Sul (UNASUL) e ao BRICS, já mencionado.

Amorim poderia ter agregado a essa lista a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC), criada com a evidente intenção de construir um espaço político regional livre da influência direta dos EUA e do Canadá e, em grande medida, competitivo em relação à Organização dos Estados Americanos (OEA). A CELAC nem atingiu consolidação e já chegou ao período de governo de Bolsonaro praticamente desativada.

Já a Unasul vivia no início de 2019 o que parecia ser sua agonia final, com a articulação dos países sul-americanos do Grupo de Lima (a aliança de governos direitistas articulada a partir dos EUA como instrumento no assédio político à Venezuela), por iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera, de criar uma nova entidade, denominada informalmente como PROSUL. A iniciativa foi recebida com ceticismo pela maioria dos analistas internacionais ouvidos pela mídia hegemônica, pois não se notam nela objetivos mais consistentes além da campanha intervencionista antibolivariana. Lembremo-nos da Aliança para o Pacífico, criada na gestão de Barack Obama como uma rival da Unasul, articulando países aliados dos EUA na América Latina (Chile, Colômbia, Peru e México) e condenada ao esquecimento na gestão Trump.

Na realidade, os únicos arranjos regionais latino-americanos que os EUA efetivamente apoiam são aqueles sob seu controle direto e completo, como na tentativa fracassada da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), enterrada em 2005 no contexto do avanço do “progressismo” na região. De qualquer modo, o simples anúncio da criação da PROSUL já indica a perda de protagonismo regional do Brasil, tal como analisa Guilherme Casarões, professor de relações internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo:

A PROSUL é a primeira das instituições sul-americanas, em três décadas, que não foi criada por iniciativa ou patrocínio brasileiros. Assim, o Brasil assume uma função secundária na América do Sul, abdicando de seu papel de liderança regional (O GLOBO, 2019).

Os bolsonaristas romperam com a ideia da autonomia como fio condutor da política externa. O núcleo central da diplomacia do novo governo, articulado ao redor do chanceler Ernesto Araujo e do assessor presidencial Felipe Martins, está convencido de que o mundo enfrenta na atualidade uma luta titânica

em que está em jogo a sobrevivência do “Ocidente”, entendido como um vasto campo de valores espirituais no qual o Brasil se encontraria inserido desde a sua origem. Esses dois personagens, juntamente com Eduardo Bolsonaro – aquele, entre os filhos do presidente, que tem assumido maior envolvimento com as questões de política exterior –, são declaradamente discípulos de Olavo de Carvalho, o polêmico “guru” de grande parte da extrema direita brasileira.

A referência mais consistente para entender o pensamento do núcleo formulador da política externa bolsonarista é o artigo “Trump e o Ocidente”, de Ernesto Araujo, publicado numa revista do Itamaraty cerca de um ano antes de sua nomeação como chefe desse ministério. No artigo, Trump é louvado como um herói na defesa dos valores ocidentais e portador de um projeto épico de “recuperação da alma do Ocidente” diante das tendências que estariam por trás da sua decadência, em especial o enfraquecimento dos valores religiosos cristãos e o avanço do multiculturalismo (ARAUJO, 2018, p. 354). Na visão de Araujo, Rússia e China não são parceiras do Brasil e sim “potências iliberais”, das quais devemos manter uma cautelosa distância.

O atual chanceler critica, enfaticamente, duas ideias incorporadas de longa data à doutrina do Itamaraty: a de que a tendência à multipolaridade é um fenômeno positivo e a de que a não adesão do Brasil a qualquer um dos blocos em que se divide a política mundial é uma atitude que favorece a margem de manobra do país. A atitude correta, segundo se depreende do artigo, é de que o Brasil, para permanecer fiel à sua “essência” ocidental e cristã, deve se engajar vigorosamente na luta global contra a pós-modernidade e o “marxismo cultural”, relativizar o compromisso com normas e instituições da chamada “comunidade internacional” e se alinhar, política e espiritualmente, aos EUA na defesa dos valores mais elevados da civilização, sob a liderança iluminada de Trump.

O alinhamento aos EUA, nos termos dos bolsonaristas, significa incorporar ao suposto “interesse nacional” toda a agenda da política externa de Trump, da qual fazem parte a retomada das hostilidades contra os regimes cubano e iraniano, a campanha pela derrubada do governo venezuelano de Maduro, o combate à imigração ilegal para os EUA, a defesa incondicional de Israel e, é claro, a ostensiva desconfiança perante a ascensão política e econômica da China. Esses tópicos já se faziam presentes no discurso de Bolsonaro sobre política externa durante sua campanha eleitoral.

Entre os poucos países que o futuro presidente visitou naquele período se incluem Taiwan – provocando, como reação do governo chinês, uma nota de protesto que também pode ser lida como advertência. Também durante a campanha, Bolsonaro anunciou que mudaria a embaixada brasileira em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, atitude que simboliza o endosso do Brasil à anexação ilegal do setor árabe daquela cidade, seguindo os passos de Trump quando tomou essa mesma decisão a fim de assinalar seu apoio incondicional ao sionismo. Nenhum argumento de interesse nacional foi apresentado pelo atual governo brasileiro para justificar tal tomada de posição, que dificilmente será efetivada, conforme vou expor mais adiante.

Do ponto de vista prático, o primeiro efeito da política externa de Bolsonaro veio à tona antes mesmo da posse, com a retirada, em novembro de 2018, dos médicos cubanos que havia mais de cinco anos integravam o programa Mais Médicos, do Ministério da Saúde. O fato decisivo para essa atitude das autoridades de Cuba foi o discurso de Bolsonaro que, em agosto, durante a campanha, prometeu expulsar os médicos cubanos do país. Diante a vitória eleitoral do candidato, o governo cubano preferiu antecipar-se e romper esse programa de cooperação com o Brasil.

A nova política externa em perspectiva histórica

Não é a primeira vez que um governo brasileiro se presta a gestos vexatórios no esforço de agradar aos EUA. Em 1947, quando ainda se jogavam os primeiros lances da Guerra Fria, o presidente Eurico Gaspar Dutra rompeu as relações diplomáticas do Brasil com a União Soviética, em um ato imotivado e sem que os EUA tivessem solicitado alguma medida nesse sentido (VIZENTINI, 2004, p.23).

Em 1964, o regime militar recém-implantado anunciou a adesão irrestrita do país aos objetivos dos EUA no confronto com o comunismo soviético e proclamou a identidade de interesses com a potência norte-americana. “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil” foi a definição emblemática de Juracy Magalhães, embaixador em Washington durante o governo de Castello Branco e mais tarde ministro das Relações Exteriores. Esse foi o ponto mais extremo, até então, do predomínio da tendência “americanista”

no comando da política externa brasileira, conforme expõe o historiador Luiz Alberto Muniz Bandeira:

Castello Branco, partindo do princípio de que a preservação da independência pressupunha “a aceitação de certo grau de interdependência”, tanto econômica quanto política e militar, orientou sua política exterior pelas diretrizes dos EUA e, após romper relações diplomáticas com Cuba, passou a defender a reformulação do conceito de soberania, que não mais se fundaria em limites e fronteiras geográficas dos estados e sim no caráter político e ideológico dos regimes, de modo que os estados americanos pudessem intervir, coletivamente, em qualquer outro, quando algum governo aceito como democrático estivesse ameaçado por movimento supostamente comunista ou de natureza semelhante (BANDEIRA, 2003, p.386).

Porém, ao se fazer a analogia entre a atual política externa e certos períodos da história diplomática do país, é preciso assinalar uma diferença fundamental. Mesmo nos momentos de maior pusilanidade no passado, existia sempre, embutida, uma expectativa brasileira de recompensa. Nos tempos de Dutra, as elites locais alimentavam a esperança de que a participação brasileira ao lado dos EUA na Segunda Guerra fosse o marco fundador de um “relacionamento especial” entre os dois países, o que se traduziria no apoio de Washington ao desenvolvimento econômico do Brasil por meio de créditos, investimentos e facilidades de exportação.

Uma Comissão Mista entre os dois países chegou a ser formada pelo governo Dutra para viabilizar a cooperação, mas foi tudo em vão. Os EUA estavam mais interessados em financiar a reconstrução europeia e japonesa e no combate ao comunismo. A resposta do Departamento de Estado aos pleitos brasileiros foi de que, se o Brasil (e os latino-americanos, em seu conjunto) quisessem a cooperação dos EUA, a maneira adequada de obter isso seria por meio da criação de condições atraentes aos investimentos das empresas multinacionais estadunidenses (CERVO, 2008, p.224). Mais tarde, no contexto do Brasil pós-golpe de 1964, o governo militar acalentou o sonho de que o país se convertesse em uma espécie de parceiro preferencial dos EUA na região – o que, evidentemente, não estava nos planos dos estrategistas nem dos empresários do “grande irmão do Norte” (MARTINS, 1975, p.59).

Mesmo nos tempos do Barão do Rio Branco, quando se consolidou a aproximação política com os EUA iniciada na Proclamação da República (1889), existia um cálculo estratégico por trás da decisão do alinhamento. Na época, conforme assinala o historiador da diplomacia brasileira Amado Cervo, os EUA já despontavam como a maior potência industrial do mundo e estavam em marcha acelerada para se tornarem a potência hegemônica do século XX. A política externa de Rio Branco era movida pelo frio pragmatismo, e não por ideologia ou pela fé religiosa, como se constata nos textos e discursos do chanceler Ernesto Araujo. Cervo atribui a Rio Branco a ideia de que, “ao ponderar-se ganhos e perdas nas relações exteriores, convém sempre marchar com a potência hegemônica da área em vez de passar ao largo de oportunidades que ela vier a criar ou confrontá-la” (CERVO, 2008, p.223).

Desta vez, a rendição aos EUA é incondicional, sem contrapartidas. Não se verificam interesses econômicos específicos, inseridos naquela lógica racional de custo-benefício tão ao gosto dos acadêmicos liberais, que justifique, por exemplo, a renúncia às vantagens comerciais em favor do Brasil, como país “em desenvolvimento”, em troca de uma adesão à OCDE na qual os possíveis ganhos são cercados de dúvidas, num horizonte longínquo e incerto.

Os EUA, sob o comando de Trump, adotam como palavra de ordem a expressão “America first”, ou seja, a primazia dos interesses estadunidenses sobre os de seus parceiros ou aliados. E a potência ascendente é a China. No caso de Alcântara, o acordo com o Brasil estabelece que os EUA não vão compartilhar conhecimentos tecnológicos utilizados na base de pesquisas espaciais que passará ao seu controle. Esse é o resultado do ato oficial em que Bolsonaro assinou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas para uso do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão (CANNABRAVA FILHO, 2019). Já a preferência dos militares, expressa ao longo do período de quase duas décadas de idas e vindas nas tratativas Brasil-EUA em torno de Alcântara, sempre foi por um acordo de cooperação entre os dois países em torno das pesquisas espaciais naquela instalação espacial, e não sua entrega pura e simples, como acabou ocorrendo.

Surpreendentemente, para um governo em que os militares assumem posições de poder inéditas desde o fim da ditadura, o governo Bolsonaro parece ter abandonado, junto com a noção de “autonomia”, também a tradicional ideia – especialmente cara ao pensamento geopolítico das Forças Armadas – de um

Brasil supostamente destinado, por suas condições geográficas e pelo seu desenvolvimento econômico, a se tornar uma potência regional com um papel predominante na América do Sul (VLACH, 2003). Durante o regime militar, esse projeto foi adaptado pelo general Golbery do Couto Silva, que imaginava, no contexto da Guerra Fria e da luta contra a insurgência de esquerda na América Latina, o Brasil como um satélite privilegiado dos EUA, encarregado pela potência líder do “mundo livre” de zelar pela ordem capitalista na região (AHARONIAN, 2019).

Nem mesmo no período dos governos liderados pelo PT os responsáveis pelo Estado brasileiro desistiram da ideia da América do Sul como área de influência do Brasil, conforme aponta o brasilianista Sean W. Burges. Nos marcos da ideologia neodesenvolvimentista e de um projeto de integração regional impulsionado por um conjunto de governos de esquerda e centro esquerda, o objetivo da “liderança” brasileira se fez presente em todas as iniciativas integracionistas (BURGES, 2009).

Longe vão os tempos em que o presidente Richard Nixon afirmou, na ocasião do seu encontro em 1971 com o general Emilio Garrastazu Medici, precioso aliado na “guerra suja” ao esquerdismo regional, que “para onde for o Brasil irá toda a América do Sul”. A ideia – ou devaneio – do “Brasil potência” se mostra absolutamente ausente do atual discurso oficial sobre política externa, do mesmo modo em que se adota uma postura de ostensivo desprezo por tudo o que tenha a ver com integração regional. Os novos passaportes brasileiros já não exibem, na capa, a palavra “MERCOSUL”. E, com a remoção da disciplina de História da América Latina do curso de formação do Itamaraty, os futuros diplomatas brasileiros poderão exercer suas funções em capitais latino-americanas sem saber quem foram Simón Bolívar ou Benito Juárez, mas terão lido a *Iliada*, de Homero, de acordo com as ordens do chanceler Araujo, um fervoroso eurocentrista.

Articulação entre a política externa e os objetivos do governo no plano doméstico

A grande reviravolta da política externa de Brasília se mostra perfeitamente alinhada aos objetivos do atual governo de extrema direita no plano da política interna. A ofensiva golpista de 2014-2018 encerrou o ciclo petista ao derrubar

Dilma, trazer de volta a ortodoxia econômica liberal e impulsionar a ascensão triunfal de Bolsonaro. Essa empreitada associou o grande capital brasileiro aos imperialismos estadunidense e europeu, numa “santa aliança” em torno de objetivos bem claros, amplamente conhecidos:

- a) Esmagar a esquerda, criminalizar seus partidos e movimentos sociais, neutralizar seus sindicatos, desmoralizar suas bandeiras e anular por meio do cárcere seu principal líder (Lula), para que nunca mais, num horizonte previsível, algum ator político ligado aos setores populares alcance o comando do Executivo, desafiando o monopólio do poder pelas classes dominantes;
- b) Aplicar o programa econômico-social do neoliberalismo em uma versão extrema, removendo todos os obstáculos à expansão do capital, tais como direitos trabalhistas, previdência pública, políticas sociais estabelecidas em lei, regras socioambientais, predomínio de empresas estatais brasileiras na exploração do petróleo e da eletricidade, entre outros;
- c) Transformar a economia brasileira em espaço aberto para os fluxos internacionais de capital, com a eliminação de qualquer vestígio de desenvolvimentismo, de políticas e atores ligados a alguma ideia de soberania econômica nacional;
- d) Alinhar de modo inequívoco o Brasil aos Estados Unidos no plano internacional.

Todos esses objetivos encontraram expressão nesses primeiros três meses de política externa bolsonarista. O fim da presença cubana no programa Mais Médicos, iniciativa da administração de Dilma Rousseff que havia sido poupada no período Temer em nome da garantia do atendimento de saúde a comunidades carentes, teve um claro sentido simbólico, atendendo simultaneamente a dois objetivos: destruir uma política pública especialmente bem-sucedida da gestão petista e golpear as relações com Cuba, cujo regime é alvo de um ódio furibundo, compartilhado pela extrema direita brasileira e estadunidense.

A prioridade atribuída pela nova política externa à campanha intervencionista contra a Venezuela cumpre função similar. De uma só tacada, a diplomacia bolsonarista expressa a plena sintonia com as iniciativas belicosas de Trump na América Latina e realimenta a cruzada antiesquerdista no cenário

doméstico. Ao martelarem, incansavelmente, o exaltado discurso sobre a “ditadura” bolivariana e a penúria material na Venezuela, os neofascistas brasileiros justificam sua conduta golpista no período recente e abastecem seus partidários com argumentos para a perseguição a tudo e todos os que possam ser associados ao petismo, ao “marxismo cultural” etc.

O neoliberalismo extremado é outro ponto de conexão vital entre os planos externo e interno. O discurso de Paulo Guedes no evento “Brazil Day”, na Câmara de Comércio Brasil-EUA, é apenas um entre incontáveis exemplos possíveis. “Vocês podem ir lá ajudar a financiar nossas rodovias, ir atrás de concessões de petróleo e gás”, afirmou, ao enfatizar que o Brasil abrirá totalmente seu mercado para os capitais externos e convidar os estadunidenses a investir no país. “Daqui a três, quatro meses, vamos vender o pré-sal”, enfatizou, agregando, em tom de provocação, que “todos vão estar lá: chineses, americanos, noruegueses” (UOL, 2019). O Brasil está à venda, baratinho. É pegar ou largar – para os chineses.

Nessa toada, o que menos interessa às autoridades bolsonaristas no assunto da candidatura do Brasil a uma vaga na OCDE são os eventuais (e altamente questionáveis) benefícios econômicos no campo do comércio e dos investimentos. Os verdadeiros objetivos são políticos, conforme explica Marcelo Zero:

A finalidade pretendida pelo novo tzar da economia, Paulo Guedes, é blindar a sua opção ultraneoliberal em um acordo internacional de difícil reversão. Se o Brasil aderir à OCDE, ficará comprometido, *sine die*, com todas as exigências neoliberais dessa organização. Futuros governos, mesmo discordando dessa opção, ficariam obrigados a obedecer às diretrizes liberais ortodoxas emanadas da OCDE (ZERO, 2019).

Limites e contradições da nova diplomacia

Os traços principais da política externa do governo Bolsonaro – forte alinhamento aos EUA, fim das políticas de integração regional em marcos neodesenvolvimentistas, combate intransigente a todo tipo de “progressismo” na América Latina, renúncia à cooperação Sul-Sul e à busca revisionista da multipolaridade global – são consensuais entre as forças políticas e econômicas

que se uniram em torno da candidatura do atual presidente. O problema é a execução prática dessas diretrizes. Aí são manifestadas importantes fissuras no campo governista, complicando a diplomacia do núcleo duro bolsonarista ao ponto de comprometer a coerência da política externa brasileira em questões da máxima importância. O fundamentalismo ideológico de figuras como Ernesto Araujo é motivo de inquietação nos meios empresariais e na cúpula militar. Receia-se pelas consequências nefastas de uma retórica que coloca a fidelidade à causa “ocidental” acima dos interesses do comércio exterior. Cabelos se eriçam toda vez que Araujo fala em “valores” e em “princípios” como noções antagônicas ao pragmatismo econômico que rege nossa inserção internacional desde que o Brasil é Brasil.

O primeiro embate entre o fundamentalismo e o pragmatismo se deu antes mesmo da posse, em torno do tema da embaixada em Jerusalém. A mudança, anunciada por Bolsonaro, agradaria ao mesmo tempo Trump, o governo israelense (com o qual o presidente brasileiro e sua família mantêm relações privilegiadas, ainda a serem plenamente esclarecidas) e os setores evangélicos que idolatram o Estado de Israel, como se os sionistas de hoje fossem os herdeiros diretos dos patriarcas e dos profetas hebreus do Velho Testamento. Porém, a adesão explícita às posições de Israel no conflito com os palestinos traz riscos à exportação de carne de aves aos países árabes, que já manifestaram seu descontentamento perante a guinada diplomática de Brasília.

O caso motivou a primeira entre muitas intervenções do vice-presidente, general da reserva Hamilton Mourão, em discordância das posições do presidente e do núcleo “ideológico” do governo em assuntos de política externa – intervenções quase sempre bem-sucedidas, a ponto de indicar, em certos momentos, uma virtual tutela militar sobre a diplomacia brasileira, ou, ao menos, um poder de veto atribuído às Forças Armadas sobre decisões que envolvam temas considerados mais sensíveis ou estratégicos. No episódio de Jerusalém, Mourão criticou a mudança da embaixada como “um passo arriscado” e Bolsonaro voltou atrás. Mas, teimoso, persistiu no esforço de agradar o governo israelense e os sionistas brasileiros, mesmo ao preço de pôr em risco os interesses do comércio exterior do Brasil. No dia 22 de março de 2019 a diplomacia brasileira rompeu uma tradição de mais de quatro décadas ao tomar partido a favor de Israel em duas votações no Conselho de Direitos Humanos

da ONU que tratavam de territórios reivindicados pela Síria e pelos palestinos. Poucos depois, em sua viagem a Israel, Bolsonaro anunciou a criação de um escritório comercial do Brasil em Jerusalém. Essa seria uma maneira de sinalizar o reconhecimento da cidade como capital israelense, sem afrontar os países de maioria muçulmana que importam carne de aves e de bovinos do agronegócio brasileiro. Ainda assim, a representação diplomática da Palestina protestou e o gesto causou mal-estar com a Liga Árabe, fato que pode gerar consequências negativas no futuro.

O grande foco das preocupações com os riscos associados à nova política externa é a China, principal parceira comercial do Brasil, responsável por 26,8% do total das exportações brasileiras (AGÊNCIA BRASIL, 2019). É para lá que o agronegócio brasileiro exporta a maior parte da soja e da carne, assim como é também o principal destino do minério de ferro brasileiro, entre muitos outros produtos. O superávit comercial do Brasil com a China supera, em muitas vezes, o obtido no comércio com os EUA nos anos em que se registra superávit. Tais fatos deveriam inspirar nos atuais responsáveis pelas relações exteriores do Brasil um mínimo de cautela, mas não é isso o que se nota, por exemplo, no discurso de Araujo em sua aula magna para alunos do Instituto Rio Branco, em março, na qual abordou, entre outros tópicos, as relações com a China. “Queremos vender, por exemplo, soja e minério de ferro, mas nós não vamos vender a nossa alma. Isso é um princípio claro que temos muito presente”, afirmou. “Muita gente quer que nós vendamos a nossa alma e muita gente não acha que tenhamos nenhuma alma para vender. E querem reduzir a nossa política externa a simplesmente uma questão comercial. Isso não vai acontecer” (FOLHA DE S.PAULO, 2019). Representantes do setor agropecuário se mobilizaram para expressar preocupação com essas palavras, mas foram convencidos pelo governo a não tornar pública sua divergência (O ESTADO DE S. PAULO, 2019).

O futuro das relações com a China permanece como uma das grandes incógnitas da política externa bolsonarista. O presidente e seu círculo íntimo apresentam uma atitude contraditória sobre o tema. Ao mesmo tempo em que ressaltam a importância dos vínculos econômicos do Brasil com a China, com frequência vocalizam expressões de hostilidade em relação ao maior parceiro comercial do Brasil – que, de forma cada vez mais desinibida, tem expressado

sua irritação com a conduta brasileira. Já por ocasião da visita de Bolsonaro a Taiwan, em 2018, a embaixada chinesa expressou seu descontentamento não só com a viagem mas também com a frase do então candidato de que “a China não compra no Brasil, compra o Brasil”. Em estudo sobre as relações Brasil-China no governo Bolsonaro, a pesquisadora Ana Tereza Marra Lopes de Souza, da Universidade Federal do ABC (UFABC), lembra que, passada a eleição, o ministro-conselheiro da Embaixada da China no Brasil, Qu Yuhui, atribuiu as declarações de Bolsonaro à “falta de conhecimento do conteúdo estratégico da parceria entre os dois países” (SOUSA, 2019). De modo mais explícito, o jornal *China Daily* alertou para os custos econômicos que tal orientação, se colocada em prática, poderia trazer para o Brasil.

Após a eleição, o governo chinês voltou a manifestar seu desconforto com a conduta de Bolsonaro no que se refere a Taiwan, encarada pela República Popular da China como uma província rebelde. O jornal *Global Times*, ligado ao regime de Beijing, afirmou que se o novo presidente brasileiro “continuar a desprezar o princípio básico sobre Taiwan depois que tomar posse, isso aparentemente custará ao Brasil um grande negócio” (DEUTSCHE WELLE, 2019). Na mesma linha, o empresário Charles Andrew Tang, presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China, alertou, em janeiro de 2019: “A China só investe onde é bem-vinda. O Brasil precisa desses investimentos e deve ter muito cuidado, se isso continuar o país vai sofrer” (UOL, 2019). Um fato preocupante, revelado pelo jornal *Valor Econômico*, envolve o Fundo de Cooperação Brasil-China, que pode chegar a 20 bilhões de dólares, cujo primeiro repasse teria sido travado diante da apreensão das autoridades chinesas (VALOR ECONÔMICO, 2019).

Os riscos de uma retração das importações e dos investimentos chineses (investimentos externos essenciais aos planos do atual governo de privatização maciça do patrimônio público) levaram o próprio Bolsonaro ao esforço de retificar suas declarações mais desastradas, enfatizando em diversas ocasiões que as relações econômicas com a China são muito importantes para o Brasil. Também o “super ministro” Paulo Guedes tem demonstrado muito cuidado em evitar qualquer manifestação negativa ou discriminatória em relação à China como parceira de negócios. Em Washington, no mesmo discurso em que expressou sua alta admiração pelos EUA e sua cultura, Guedes afirmou

ter dito a Bolsonaro: “Os chineses querem dançar conosco e querem investir lá. Eu disse ao presidente: Nós amamos os Estados Unidos, mas vamos fazer comércio com quem for mais lucrativo” (UOL, 2019).

Outra questão complexa é a que se refere ao conflito na Venezuela e à campanha intervencionista contra o governo daquele país impulsionada a partir de Washington. O governo Bolsonaro tem se conduzido de forma irresponsável perante o tema. Rompeu relações com a Venezuela, um país amigo que jamais representou ameaça ao Brasil, sem qualquer justificativa plausível para esse ato, e reconheceu um pseudopresidente, Juan Guaidó, que não exerce efetivamente o cargo, nem de fato nem de direito. Mais grave ainda é a linha de conduta adotada pelo chanceler Araujo no episódio conhecido como “a batalha de Cúcuta”, em 23 de fevereiro de 2019, quando os EUA fracassaram numa espetacular operação para introduzir pelas fronteiras venezuelanas com a Colômbia e com o Brasil uma suposta “ajuda humanitária”, na realidade o estopim de uma intervenção estrangeira para depor o governo de Maduro.

Com seu envolvimento na rota de guerra à Venezuela, autoridades brasileiras jogaram no lixo a tradição de mais de um século de uma diplomacia pautada pelo respeito à soberania dos Estados, pela não ingerência nos assuntos internos dos demais, pela busca de solução pacífica das divergências e pela defesa da América do Sul como uma zona de paz. Adotou-se naquele momento uma política externa agressiva, de extrema direita, movida pela submissão aos EUA e pelo abandono de qualquer concepção séria sobre o interesse nacional do nosso país. Uma guerra na fronteira norte é tudo o que o Brasil não precisa.

Essa conduta aventureira só não teve consequências mais graves, até agora, porque as Forças Armadas, representadas na cena pública por Mourão, decidiram logo em seguida à “batalha de Cúcuta” bloquear qualquer passo no sentido do confronto militar com a Venezuela. Foi essa a posição que o Brasil defendeu no Grupo de Lima, juntamente com os demais países latino-americanos com governos de direita, inviabilizando temporariamente a via belicista defendida pelos EUA e pelo próprio Araujo, ostensivamente desautorizado nesse encontro em que – contrariando o protocolo nesse tipo de fórum – o porta-voz brasileiro foi o vice-presidente e não o chanceler.

Os militares brasileiros enfrentam atualmente um dilema. De um lado, são favoráveis a um alto grau de alinhamento político e estratégico com os

EUA, maior do que o alinhamento existente em qualquer governo brasileiro anterior. A nomeação do general brasileiro Alcides Valeriano de Faria Junior para um cargo no Comando Sul das Forças Armadas estadunidenses é indicador significativo da vassalagem brasileira aos EUA. Pela primeira vez, um oficial brasileiro estará subordinado a autoridades estrangeiras. Do outro lado, as Forças Armadas estão começando a tomar consciência dos altos custos que esse alinhamento pode trazer, e não mostram a mínima disposição de se envolver numa aventura sangrenta e de desfecho imprevisível na Venezuela. Essa também é a posição da liderança empresarial, conforme interessante avaliação de Carlos Eduardo Martins, pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ):

O *establishment* liberal que articulou o golpe de 2016 não respalda a ideologização do comércio exterior e seus conflitos potenciais com o mundo árabe, a China e a Rússia. Tampouco respalda a escalada de confrontos externos, ou internos, que propicie o avanço para formas de governo totalitárias e de exceção, capazes de rivalizar com o monopólio do grande capital sobre o Estado (MARTINS, 2019).

É essa aliança empresarial-militar, tão perigosa para a democracia, que assegura, até o momento, o mínimo de racionalidade a uma política externa pusilânime e irresponsável, sem compromisso com a autonomia do Brasil no cenário internacional nem com a busca do desenvolvimento do país. A diplomacia, no governo Bolsonaro, é movida pela ideologia fundamentalista do excepcionalismo estadunidense, pelo eurocentrismo e pela mais completa subserviência aos interesses externos que já se viu na condução do Estado brasileiro desde a Independência, há quase 200 anos.

Referências bibliográficas

- OLIVEIRA, Nielmar. “China e commodities lideram aumento das exportações brasileiras”, 17/01/2019. Disponível em: <www.agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/china-e-commodities-lideram-aumento-das-exportacoes-brasileiras>. Acesso em: 30 mar. 2019
- AHARONIAN, Aram. “La crisis venezolana catapultó a una virtual junta militar en Brasil, con Bolsonaro como jarrón chino”. *Nodal – Noticias de America Latina y del Caribe*, 28/02/2019. Disponível em: <www.nodal.am/2019/02/la-crisis-venezolana-catapulto-a-una-virtual-junta-militar-en-brasil-con-bolsonaro-como-jarron-chino-por-aram-aharonian>. Acesso em: 30 mar. 2019

- AMORIM, Celso. “Bajulação e subserviência pautam a atual diplomacia brasileira”, *Carta Capital*, 30/3/2019. Disponível em: www.cartacapital.com.br/politica/bajulacao-e-subservencia-pautam-a-atual-diplomacia-brasileira. Acesso em: 30 mar. 2019
- ARAÚJO, Ernesto H.F. “Trump e o Ocidente”, *Cadernos de Política Exterior*, ano III, n. 6, Segundo Semestre de 2017, p.323-358. Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2018. Disponível em: <www.funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao MERCOSUL 1870-2003)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BURGESS, Sean W. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Gainesville (EUA): University Press of Florida, 2006.
- CANNABRAVA FILHO, Paulo. “O que Bolsonaro entregou aos EUA quando entregou a base de Alcântara?” *Opera Mundi*, 26/3/2019. Disponível em: <www.dialogosdosul.operamundi.uol.com.br/brasil/55458/o-que-bolsonaro-entregou-aos-eua-quando-entregou-a-base-de-alcantara?fbclid=IwAR1Lpi7vhtNBRCH43P2oiA9fQxAe7YxgqJzfeF4JBRbMy8mS-2llAt3Bu60w> Acesso em: 30 mar.2019.
- CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LIMA, José Antonio. “Governo Bolsonaro manda sinais confusos a Pequim”. 26/2/2019. *Deutsche Welle*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/governo-bolsonaro-manda-sinais-confusos-a-pequim/a-48068352?fbclid=IwAR10wxT9mpqP83IyBKZm1fNKWYOJjM3K0JOC-7FN6S4slcBe0ye_2CkhDf_4>. Acesso em: 30 mar. 2019
- MELLO, Patrícia Campo. “A novos diplomatas, Araujo diz que país ‘não venderá a alma’ para exportar minério de ferro e soja”. 11/3/2019. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/a-novos-diplomatas-araujo-diz-que-pais-nao-vendera-alma-para-exportar-minerio-de-ferro-e-soja.shtml>>. Acesso em: 30 mar. 2019
- G1. Em discurso nos EUA, Guedes defende abertura econômica e redução do Estado”, 18/3/2019. Disponível em: <www.g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/18/em-discurso-nos-eua-guedes-defende-abertura-economica-e-reducao-do-estado.ghtml>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- OLIVEIRA, Eliane; GONÇALVES, Marina. “Governo Bolsonaro enterra UNASUL criada por Lula e adere a novo organismo regional”. *O Globo*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/governo-bolsonaro-enterra-unasul-criada-por-lula-adere-novo-organismo-regional-23505468>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- MARTINS, Carlos Eduardo. “O governo Bolsonaro e a dupla face de uma política externa servil”. *Blog da Boitempo*, 20/3/2019. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2019/03/20/o-governo-bolsonaro-e-a-dupla-face-de-uma-politica-externa-servil/>>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. *Estudos Cebrap*, v.12, p. 54-98, abril/junho, 1975.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- SOUSA, Ana Tereza Marra Lopes de. “Qual o lugar da China na política externa brasileira? Relações Brasil-China frente ao governo Bolsonaro.” Texto apresentado em seminário do Observatório de Política Externa Brasileira (OPEB), da Universidade Federal do ABC (UFA-BC), em 28 de março de 2019.

- SPEKTOR, Matias. “Diplomacia da ruptura”. In: vários autores, *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.
- UOL-Economia. “Amamos os EUA mas vamos negociar com quem nos beneficia”, diz Guedes. 18/3/2019. Disponível em: <www.economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/18/amos-os-eua-mas-vamos-negociar-com-quem-nos-beneficia-diz-guedes>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- UOL-Política. “China só investe onde é bem-vinda: cuidado Brasil”, diz Câmara de Comércio”. IN: *UOL-política*, 19/01/2019. Disponível em: <www.noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/19/china-so-investe-onde-e-bem-vinda-cuidado-brasil-diz-camara-de-comercio>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- RITTNER, Daniel; KRÜGER, Ana. “Retórica anti-China trava uso de fundo bilionário no Brasil”. In: *Valor Econômico*, 07/3/2019. Disponível em: <www.valor.com.br/brasil/6148335/retorica-anti-china-trava-uso-de-fundo-bilionario-no-brasil>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- VICENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): O nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- VLACH, Vania Rubia Farias. “Estudo preliminar acerca dos geopolíticos brasileiros”. In: *Terra Brasilis – Revista Brasileira de História da Geografia e da Geografia Histórica*, n. 4-5, 2003. Disponível em: <www.journals.openedition.org/terrabrasilis/359>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- ZERO, Marcelo. “Brasil sinaliza ao mundo que abre mão de ser líder; prejuízo político e diplomático”. In: *Viomundo*, 20/3/2019. Disponível em: <www.viomundo.com.br/politica/marcelo-zero-brasil-sinaliza-ao-mundo-que-abre-mao-de-ser-lider-prejuizo-geopolitico-e-diplomatico>. Acesso em: 30 mar. 2019.

Velhos dilemas, antiquadas soluções: o Brasil na contramão do desenvolvimento¹

Fernanda Graziella Cardoso²

Cristina Fróes de Borja Reis³

Introdução

Desde 2015, o Brasil enfrenta uma grave crise econômica, social, política e institucional. Os resultados socioeconômicos de tal contexto não são menos graves. Em fevereiro de 2019 registram-se 13,1 milhões de pessoas desocupadas, o que representa 12,4% de taxa de desocupação no trimestre dezembro de 2018 a fevereiro de 2019 (PNADC/IBGE). O PIB brasileiro, em 2018, cresceu apenas 1,1%, liderado pelo setor de serviços (1,3%), enquanto apontaram crescimento muito baixo, a agropecuária (0,1%) e a indústria (0,6%). Na ótica da despesa, a formação bruta de capital fixo (FBCF) cresceu 4,1% e o consumo das famílias 1,9%, enquanto o setor externo apontou resultados ne-

¹ O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

² Professora dos Bacharelados de Ciências e Humanidades, de Relações Internacionais e Ciências Econômicas da UFABC; e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial da UFABC.

³ Professora dos Bacharelados de Ciências e Humanidades, de Relações Internacionais e Ciências Econômicas da UFABC; e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial da UFABC. Estes resultados também fazem parte da pesquisa de pós-doutorado financiado pelo People Programme (Marie Curie Actions), European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013), REA grant agreement n. 600209 (TU Berlin-IP0D1).

gativos (exportações aumentaram 4,1%, mas importações 8,5%). Os índices de violência brasileiros são extremamente preocupantes, com mais de 51 mil homicídios em 2018 – ou 24,7 mortes a cada 100 mil habitantes (Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública) –, bem como os de pobreza e pobreza extrema, que de acordo com a classificação da ONU atingiram, respectivamente, 7,4% (cerca de 15 milhões de pessoas) e 26,5% (55,5 milhões de pessoas) em 2017 (IBGE, 2018a)⁴.

Quais são as perspectivas diante das diretrizes políticas, econômicas e sociais do novo governo federal constituído em 2019? Este capítulo aborda a referida pergunta com foco nas prioridades e estratégias comerciais de inserção externa do Brasil sinalizadas pelo governo Bolsonaro, procurando detectar como as parcerias comerciais vão afetar a economia brasileira. Guiadas pela abordagem cepalino-estruturalista (CEPAL, 2014), diante da configuração produtiva e comercial da divisão internacional do trabalho impingida pelas Cadeias Globais de Valor (CGV), as autoras apresentam uma análise crítica – e uma conclusão pessimista. Conforme argumentado, a reprimarização deliberada – combinada à desindustrialização – tratam-se de soluções antiquadas para velhos dilemas, que não sustentam desenvolvimento econômico e social.

Neste capítulo, serão analisados os seguintes problemas do padrão de comércio exterior e inserção produtiva, a serem discutidos nas próximas seções: 1) o aprofundamento do processo de reprimarização produtiva, com crescente predomínio dos bens primários, como minério de ferro e soja, nas exportações; 2) o enfraquecimento da indústria e dos serviços mais complexos nas exportações e, em paralelo, crescente dependência de importados na estrutura produtiva; 3) os vazamentos na balança de pagamentos relativos a serviços e rendas. Identificados os problemas, discutiremos como se aprofundam com as políticas, econômicas e sociais que se vislumbram a partir das primeiras movimentações do governo Bolsonaro.

⁴ “Ainda que haja discussões sobre diversas linhas de corte, de acordo com a classificação de renda dos países”, o valor de 1,90 dólar diário per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC) “é atualmente o limite para a definição de extrema pobreza global, como explicitado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 1.1 e na missão institucional do Banco Mundial. [...] O Brasil está entre os países com renda média-alta, para os quais o Banco sugere a linha de 5,5 dólares “para classificar as pessoas na pobreza” (IBGE, 2018, p. 4-5).

Sobre a importância do perfil das exportações e importações

Tornar-se um país desenvolvido, com um alto padrão de vida mais igualitário entre a população, requer mudanças relacionadas às instituições, à política, à cultura, à Educação, ao sistema judiciário e também à estrutura produtiva, isto é, na natureza e dinâmica das atividades econômicas desempenhadas por determinado país ou região. É da estrutura produtiva que se derivam e se multiplicam os impulsos dinâmicos (ou efeitos multiplicadores da renda e do emprego).

Os pensadores cepalino-estruturalistas já nos advertiam, em meados do século XX, sobre a crucialidade da estrutura produtiva: nações que não diversificam sua matriz produtiva tendem a se manter presas à condição de periferia, dependentes de impulsos dinâmicos de outrem. Naquele contexto:

sem a promoção da industrialização⁵ – e a sua consequência esperada (embora não garantida) de complexificação da estrutura produtiva, implicando melhor aproveitamento do efeito multiplicador da renda e do emprego – a periferia estaria fadada à armadilha histórica do subdesenvolvimento – associada à baixa e desigual distribuição da renda e da riqueza (CARDOSO & REIS, 2018, p. 12).

É do desenvolvimento e diversificação da matriz produtiva interna que se deriva a capacidade de autopropulsão (FURTADO, 1959) e se reconfigura o padrão de inserção externa (PREBISCH, 1949) – ou seja, a pauta exportadora e a pauta importadora. Não se trata, por isso, de importar necessariamente menos – como sugeriria uma leitura equivocada do processo substitutivo de importações vinculado ao desenvolvimentismo do pós-segunda guerra (TAVARES, 1972) – mas de se importar de maneira qualitativamente diferente; do mesmo modo, não se trata de exportar necessariamente mais, porém de exportar de maneira qualitativamente diferente. Por isso, o que se exporta, importa⁶. E o que se importa, também.

⁵ Será a industrialização substitutiva de importações a estratégia de desenvolvimento especialmente levada a cabo pelo Brasil e por outros países latino-americanos como uma alternativa à manutenção dos papéis da clássica divisão internacional do trabalho em consonância com a teoria das vantagens comparativas (TAVARES, 1963; CARDOSO & REIS, 2018).

⁶ RODRIK, 2006.

O comércio externo é um dos canais essenciais que condicionam e são condicionados pela estrutura produtiva em uma via de mão dupla. Os tipos de atividades exportadoras e importadoras vão definir um conjunto de relações sociais e políticas que muito influenciam a trajetória de desenvolvimento, principalmente no que se refere aos impactos da especialização comercial sobre as demais atividades econômicas do país, emprego e dinâmica da renda – afetando a distribuição regional, funcional e pessoal, inclusive entre grupos de gênero, raça, escolaridade etc.

Para países de renda média, urbanizados e industrializados como o Brasil, não se espera que a inserção externa tenha o objetivo de ser o motor do crescimento, como fora no passado. Não se está defendendo, portanto, um crescimento liderado por exportações para o Brasil. Todavia, no contexto de economia aberta e de aprofundamento das cadeias globais de valor, a inserção produtiva nessas cadeias é inevitável (REIS & CARDOSO, 2019). Dessa forma, conforme ressaltado anteriormente, a reflexão necessária é sobre como tornar a inserção produtiva virtuosa para o desenvolvimento⁷.

Em cada ciclo tecnológico⁸, a inserção externa nos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais marca a trajetória de desenvolvimento do país e suas consequentes desigualdades, formatando e condicionando as suas estruturas e instituições. Nunca é demais destacar que estamos em um novo paradigma tecnológico-financeiro, da indústria 4.0 e avançada, alavancado a partir da crise financeira internacional⁹.

⁷ “Como tendência geral, percebe-se uma maior integração dos diversos países às CGV dos anos 1990 para 2010, no sentido de que na maioria, o percentual importado do valor das exportações aumentou. Entretanto, esse indicador não leva à regra alguma sobre as vantagens de estar mais ou menos engajado às cadeias. Isso porque os diferentes portes das economias, suas diversas especializações, os padrões de comércio e esquemas de interação regional conferem caráter autêntico a cada caso” (CARDOSO & REIS, 2018, p. 17).

⁸ Perez (2002) define revolução tecnológica como um poderoso aglomerado de novas tecnologias, produtos e indústrias dinâmicas, capazes de provocar transformações em todo o tecido da economia e de impulsionar novas trajetórias de desenvolvimento de longo prazo.

⁹ Conceitualmente, a indústria 4.0 é um novo paradigma tecnológico, baseada em inteligência artificial e digitalização, com considerável aumento do volume de dados derivado da crescente capacidade computacional e a conectividade, requerendo maior capacidade da análise de dados, novas formas de interagir no ambiente de trabalho entre homem e máquina e também o aprimoramento dos mecanismos de transferência de comandos digitais para o meio físico (BAUER & WEE, 2015, *apud* HEIRICH *et al.* 2016).

Conforme argumentado por Schwab (2016), o novo paradigma tecnológico ainda é privilégio de poucas empresas inovadoras. São elas grandes empresas transnacionais, as TNCs, e oligopolistas em seus nichos. Essas empresas estão transformando seus sistemas em um ritmo exponencial, anunciando a modificação de sistemas inteiros de produção, gestão e governança. Por meio das TNCs, a indústria 4.0 expande e aprofunda as cadeias globais de valor que organizam os fluxos de mercadorias, serviços, capital e conhecimento do sistema internacional de produção. E é certo que as cadeias globais de valor ainda mudarão bastante com a indústria 4.0, o que tenderá a transformar consideravelmente os mercados de trabalho no centro e na periferia (REIS & CARDOSO, 2019), com impactos evidentes sobre crescimento e desenvolvimento.

Entretanto, existem evidentes assimetrias entre as condições tecnológicas atuais das estruturas produtivas e comerciais do Brasil e do mundo, de forma que, para se falar nas consequências da digitalização, robotização e inteligência artificial é preciso ter clareza sobre os desafios já (historicamente) colocados.

Reprimarização, desindustrialização e estrutura produtiva dependente: um panorama sobre o Brasil

A pauta exportadora brasileira, reflexo de sua matriz produtiva interna, vem sendo caracterizada por um marcado processo de reprimarização.

Analisando a evolução das pautas do comércio exterior de bens e serviços por produto desde os anos 2000 (gráficos 1 e 2, dados da OMC), constata-se, do lado das exportações, uma maior parcela de bens agropecuários, florestais, pesca e alimentos – voltada cada vez mais ao mercado chinês; enquanto do lado das importações as manufaturas permanecem como principal produto da pauta – advindas sobretudo dos EUA, mas crescentemente da China também. A participação dos serviços nas exportações no período aumentou pouco, de 11% para 14%, mas nas importações passou de 23% a 30% entre 2005 e 2017.

Nesse sentido, os gráficos 3 e 4 mostram a participação das seções de acordo com seção do Sistema Harmonizado (SH) nas exportações e importações de bens considerando apenas janeiro e fevereiro de 2019, *Free on board* (FOB) em dólares americanos (US\$). Em 2019, produtos primários minerais (24%), do reino vegetal (15%) e animal (6%) somaram 46% do total exportado, tendo

Gráfico 1: Exportações entre 2005 e 2017, em percentual do total (US\$ FOB).

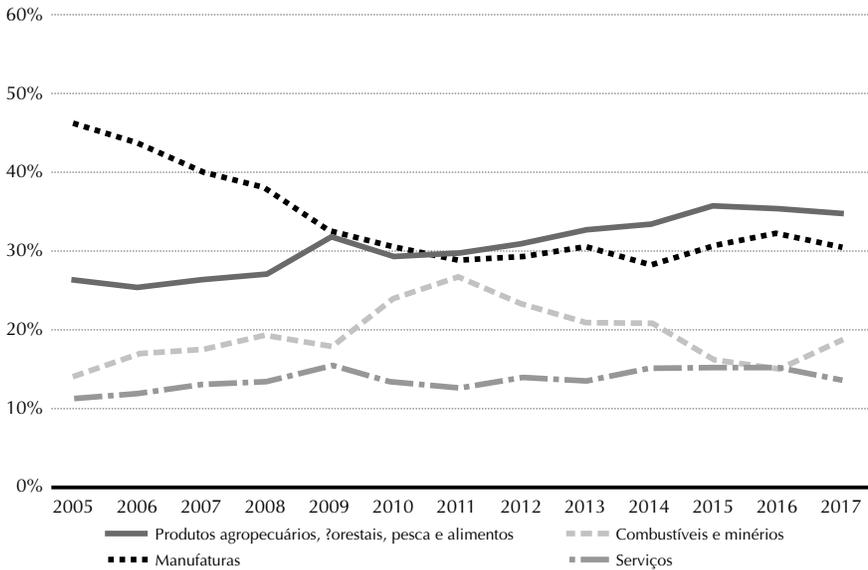
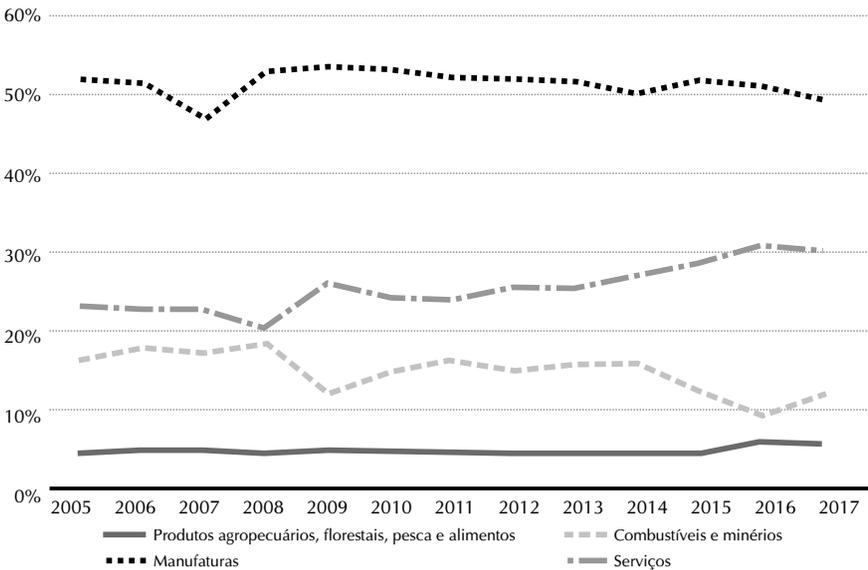


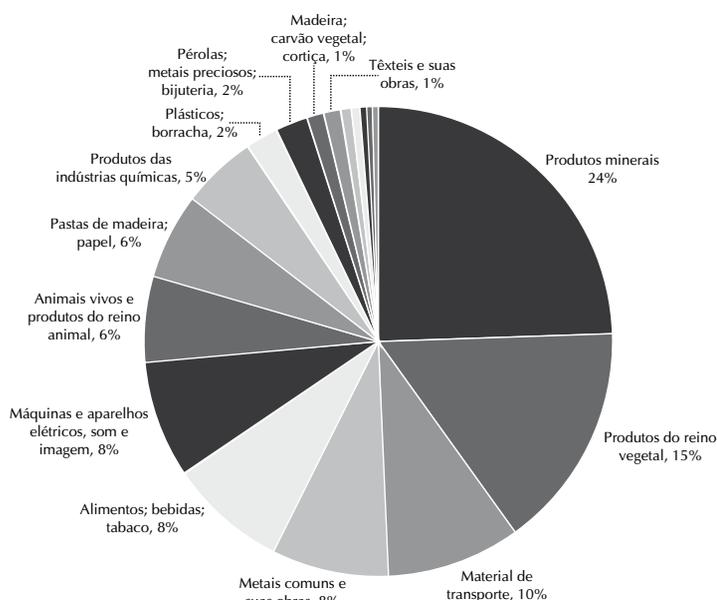
Gráfico 2: Importações entre 2005 e 2017, em percentual do total (US\$ FOB)



Fonte: Elaboração própria a partir de OMC.

sido 44% na média no período 2010-2018 e 28% em 2000-2009¹⁰. Somando-se alimentos, constata-se que mais da metade da pauta de exportação de bens continua se concentrando nesses bens e em produtos primários. Já nas importações de bens, a ampla maioria é constituída por manufaturas, sobretudo de média-alta e alta tecnologia.

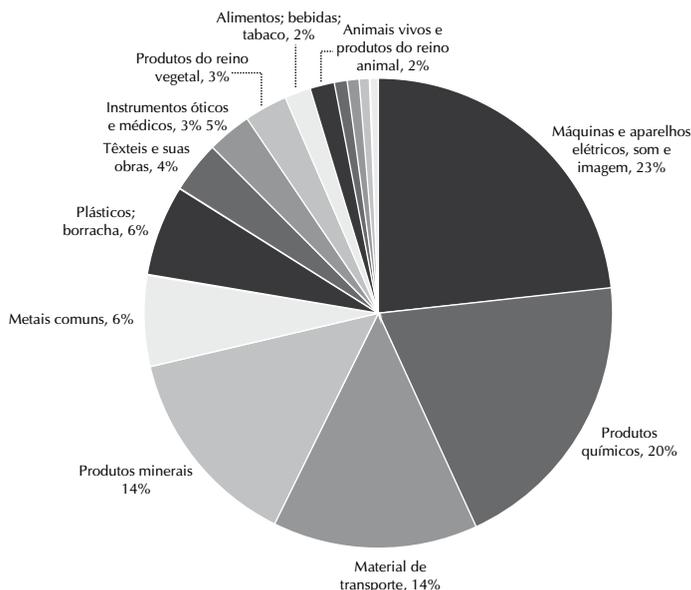
Gráfico 3: Exportações no acumulado janeiro-fevereiro de 2019, em percentual do total por seção do Sistema Harmonizado (US\$ FOB).



Fonte: Elaboração própria a partir de Comextat, MDIC.

¹⁰ Tomando-se as 12 subposições (SH6) que respondem por cerca de 50% do total exportado, em ordem de importância em janeiro e fevereiro de 2019, tem-se: Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (10,7%); Soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (8,6%); Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (7,5%); Pasta química de madeira de não conífera, à soda ou sulfato, semibranqueada ou branqueada (4,4%); Plataformas de perfuração ou de exploração, flutuantes ou submersíveis (3,7%); Milho, exceto para semeadura (2,9%); Café não torrado, não descafeinado (2,3%); Carnes de bovino, desossadas, congeladas (2,0%); Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (1,9%); Pedacos e miudezas comestíveis de galos e galinhas da espécie doméstica, congelados (1,9%); Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados (1,8%) e outros açúcares de cana (1,7%).

Gráfico 4: Importações no acumulado janeiro-fevereiro de 2019, em percentual do total por seção do Sistema Harmonizado (US\$ FOB).



Fonte: Elaboração própria a partir de Comextat, MDIC.

Em termos de parceiros comerciais, conforme tabelas 1 e 2, nas exportações e nas importações de janeiro e fevereiro de 2019 os principais são China, EUA e Argentina, nessa ordem, representando mais de 40% do total exportado/ importado para parceiros neste período. Nota-se que a pauta de exportações com a China esteve mais concentrada em produtos primários e intensivos em recursos naturais, enquanto dos EUA e Argentina em manufaturados – principalmente intermediários, destacando-se a cadeia automotiva no segundo. Já as importações têm um perfil bem mais apoiado em bens manufaturados, em geral de alta e média tecnologia, destacando-se que a pauta da Argentina novamente está mais relacionada com a cadeia automotiva, nos EUA com petróleo e seus produtos.

De forma geral, a balança comercial mantém-se superavitária desde 2015. Mas, tomando-se a indústria de transformação por intensidade tecnológica no gráfico 5, nota-se uma evolução estável do saldo de produtos de baixa intensidade tecnológica desde 2008, enquanto o déficit nos de alta, média-

Tabela 1: Principais destinos das exportações brasileiras em jan./ fev de 2018 e 2019, e produtos da pauta (em %).

1. CHINA	2019	2018	2. EUA	2019	2018	3. ARGENTINA	2019	2018
Parcela do total exportado pelo Brasil:	23.84	18.53	Parcela do total exportado pelo Brasil:	12.80	11.96	Parcela do total exportado pelo Brasil:	4.42	7.79
Pauta das exportações:			Pauta das exportações:			Pauta das exportações:		
Soja mesmo triturada	30.89	20.78	Produtos semimanufaturados de ferro ou aços	9.05	9.34	Automóveis de passageiros	24.48	28.07
Óleos brutos de petróleo	26.44	27.49	Demais produtos manufaturados	6.32	2.98	Partes e peças para veículos automóveis e tratores	7.11	6.66
Minérios de ferro e seus concentrados	20.30	24.19	Óleos brutos de petróleo	6.25	7.22	Demais produtos manufaturados	5.09	4.63
Celulose	6.33	9.19	Celulose	5.66	4.89	Veículos de carga	4.25	6.93
Carne de bovino congelada, fresca ou refrigerada	2.72	3.09	Partes de motores e turbinas para aviação	5.23	1.90	Produtos laminados planos de ferro ou aços	4.11	1.94
Ferro-ligas	1.96	1.50	Máquinas e aparelhos p/ terraplanagem, perfuração etc.	4.88	4.84	Minérios de ferro e seus concentrados	3.89	2.26
Carne de frango congelada, fresca ou refrig.incl. miúdos	1.67	2.04	Gasolina	3.84	1.11	Polímeros de etileno, propileno e estireno	2.30	1.99
Fumo em folhas e desperdícios	1.50	0.25	Aviões	3.58	2.28	Pneumáticos	2.13	1.83
Minérios de cobre e seus concentrados	1.31	0.41	Café cru em grão	3.43	3.22	Motores para veículos automóveis e suas partes	1.63	1.47
Algodão em bruto	1.09	0.10	Produtos laminados planos de ferro ou aços	1.89	0.47	Óxidos e hidróxidos de alumínio	1.37	0.76
Demais Produtos	5.78	10.96	Demais Produtos	49.87	61.75	Demais Produtos	43.64	43.45

Fonte: MDIC.

-alta e até mesmo média baixa complexidade tecnológica expandiu até 2014, com retração de 2015 a 2018 e novo aumento em 2018. Esses movimentos implicaram déficit no saldo da balança comercial dos produtos de indústria de transformação desde 2008 – progressivamente maior até 2014, com tendência de alívio até 2017 por conta da crise econômica, mas com nova queda em 2018 – mesmo a economia não tendo alcançado crescimento expressivo naquele ano.

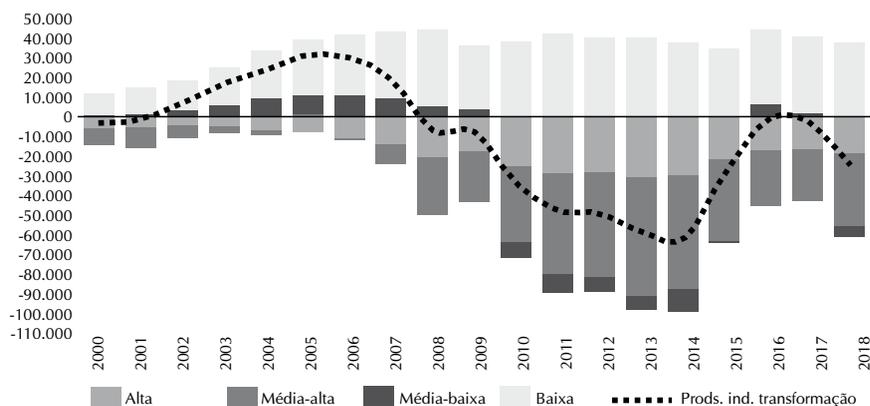
Tabela 2: Principais origens das importações brasileiras em jan./ fev de 2018 e 2019, e produtos da pauta (em %).

1. CHINA	2019	2018	2. EUA	2019	2018	3. ARGENTINA	2019	2018
Parcela do total importado pelo Brasil:	26.56	18.16	Parcela do total importado pelo Brasil:	14.98	15.82	Parcela do total importado pelo Brasil:	5.84	5.16
Pauta de importações:			Pauta de importações:			Pauta de importações:		
Plataformas de perfuração ou de exploração, dragas etc.	27.07	0.00	Óleos combustíveis (óleo diesel, fuel-oil etc.)	14.47	21.61	Veículos de carga	16.58	13.51
Demais produtos manufaturados	12.82	18.14	Demais produtos manufaturados	12.94	13.29	Trigo em grãos	15.29	12.98
Aparelhos transmissores ou receptores e componentes	8.92	13.12	Demais produtos básicos	7.46	4.79	Automóveis de passageiros	13.67	18.64
Compostos heterocíclicos, seus sais e sulfonamidas	2.75	3.60	Gasolina	4.59	5.48	Demais produtos manufaturados	8.57	7.87
Motores, geradores e transformadores eletr.e suas partes	2.44	2.39	Medicamentos para medicina humana e veterinária	4.19	2.45	Demais produtos básicos	7.89	6.53
Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	2.27	2.78	Óleos brutos de petróleo	2.82	2.41	Polímeros de etileno, propileno e estireno	4.88	5.39
Tecidos de fibras têxteis, sintéticas ou artificiais	1.60	2.12	Inseticidas, fôrmicidas, herbicidas e prods.semelhantes	2.65	0.84	Partes e pecas para veículos automóveis e tratores	3.52	4.12
Partes e peças para veículos automóveis e tratores	1.45	2.21	Etanol	2.63	3.16	Naftas	2.39	1.96
Aparelhos eletro-mecânicos ou térmicos, de uso doméstico	1.40	1.80	Polímeros de etileno, propileno e estireno	2.51	1.76	Produtos hortícolas preparados/ conserv.em acido acético	2.12	2.34
Produtos laminados planos de ferro ou aços	1.37	1.30	Hidrocarbonetos e seus derivados halogenados etc.	2.27	1.71	Leite e creme de leite concentrado/ adicion.açúcar etc.	1.96	1.20
Demais Produtos	37.92	52.54	Demais Produtos	43.48	42.49	Demais Produtos	23.14	25.46

Fonte: MDIC.

Ou seja, a despeito de um breve momento no século XXI de balança comercial positiva no setor, ele foi predominantemente deficitário em termos do comércio de bens. Para além da dinâmica macroeconômica, no que concerne

Gráfico 5: Produtos da Indústria de Transformação por Intensidade Tecnológica / Balança Comercial – Acumulado do Ano (US\$ milhões FOB).



Fonte: IEDI (2019a) a partir de Secex/ALICE, com base na taxonomia da OCDE/Standbase.

a estrutura industrial, a explicação para esse resultado passa por: dependência de importação de produtos no setor, especialmente dos de mais alta intensidade tecnológica; e pelas dificuldades competitividade da indústria de transformação brasileira, tanto para o abastecimento interno, quanto para os mercados externos, em que se pese os contrastes setoriais.

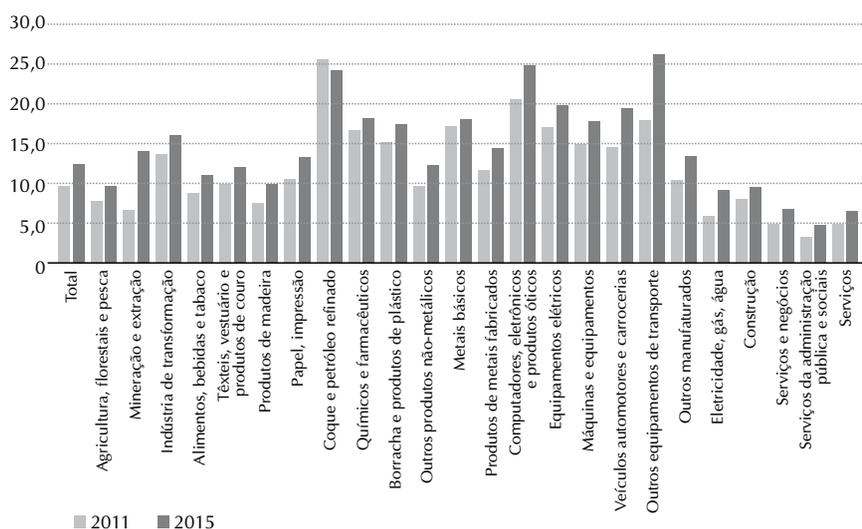
Para investigar esses argumentos, vale à pena, primeiramente, analisar a participação da economia brasileira nas Cadeias Globais de Valor (CGV) por meio dos dados de comércio em valor adicionado (OCDE/ TiVA). De acordo com a atualização de 2018, que disponibiliza dados até 2015/ 2016, houve aumento do conteúdo importado nas exportações de manufaturados brasileiros e queda de sua contribuição nas CGV. Este indicador para trás das CGV, levando-se em conta o total de bens e serviços foi de 12,5% no Brasil em 2015 (tendo sido 9,7% em 2011), mas alcançou 16,2% na indústria de transformação (outrora 13,8% em 2011). Em algumas das suas divisões assinalou cerca de 25%, como coque e petróleo refinado, computadores e produtos óticos e outros equipamentos de transporte (vide gráfico 6).

Os indicadores para trás do Brasil, em geral, estão bem abaixo do que a maioria dos 60 países da amostra, mas isso não significa necessariamente que o país está fechado para as CGV. Primeiro, porque sua inserção independe ape-

nas da própria vontade: a América Latina não pertence ao eixo triangular mais dinâmico dos mercados internacionais, que inclui América do Norte, Europa e Leste Asiático. Como as cadeias são essencialmente regionais, existem poucos incentivos para que as empresas transnacionais que as lideram redirecionem para o Brasil atividades, especialmente as mais nobres, que visem aquele eixo, exceto se um amplo conjunto de elementos estruturais e institucionais afirmarem vantagens competitivas. Mas nesta dinâmica nos cabe, entretanto, um papel duplo nas CGV, de um lado, como mercado absorvedor de conteúdo importado para sua produção e exportação, bem como de bens finais; de outro, de exportador de bens primários e alimentos (REIS, 2018).

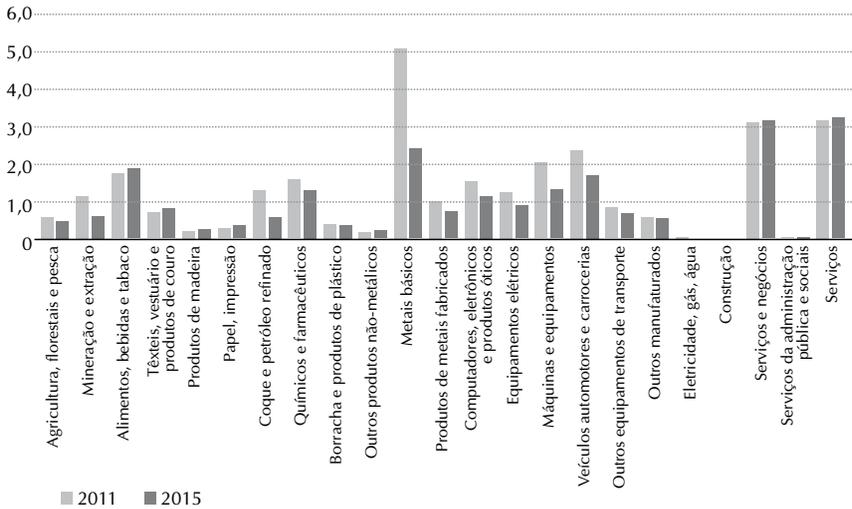
Assim, levando-se em conta a contribuição para as CGV em relação ao tamanho das exportações do setor, medida pelo indicador para frente das CGV brasileiro, isto é, a parcela do valor adicionado doméstico nas exportações dos outros países em relação ao total exportado pelo Brasil, foi 19,6% em 2015 (versus 26,1% em 2011), sendo a contribuição da indústria de transformação, representando 15,2% em 2015 (tendo sido 21,1% em 2011), principalmente de metais básicos (gráfico 7).

Gráfico 6: Parcela do valor adicionado importado nas exportações do Brasil em 2011 e 2015 (em %).



Fonte: Elaboração própria a partir de TIVA/ OCDE.

Gráfico 7: Parcela do valor adicionado doméstico nas exportações dos outros países em relação ao total exportado pelo Brasil em 2011 e 2015 (em %).



Fonte: Elaboração própria a partir de TIVA/ OCDE.

Quanto à origem do valor adicionado importado das exportações brasileiras em 2015 (TIVA/ OCDE), destacaram-se EUA (2,5%), China (1,4%), Alemanha (0,6%) e Argentina (0,4%). Em especial, na indústria de transformação, EUA chega a deter 3,1%, China 2%, Holanda 1,0% e Alemanha 0,8%. Naquele ano, os EUA eram também os principais exportadores para o Brasil, com ressonância em sua participação no valor adicionado das exportações brasileiras, notadamente nas industriais, seguido cada vez mais de perto pela China (que em 2005 representava apenas 0,4% do total do valor adicionado exportado pelo Brasil).

Outros indicadores de comércio externo que reforçam o argumento sobre a inserção externa brasileira como absorvedor de importados são os coeficientes de exportação, de penetração das importações e de insumos industriais importados. Os dados mais atualizados estão disponíveis apenas para a indústria de transformação, calculados pela CNI até junho de 2018. A parcela da produção exportada, o coeficiente de exportações do total da indústria de transformação estava inferior em 2018 (15,7%) relativamente a 2005, mas recuperou-se em relação a 2011 e 2015. Este coeficiente é superior em indústrias como

outros produtos da madeira (48%), metalurgia (36%), produtos da madeira (35,4%), celulose e papel (32,5%).

Já o coeficiente de penetração das importações, que avalia a parcela de produtos importados no consumo aparente (a soma do valor da produção destinada ao mercado doméstico com as importações) foi de 17,5%, valor superior a 2005, contudo menos elevado do que 2011. Em farmoquímicos e farmacêuticos chega a quase 41%, coque, petróleo e biocombustíveis, 28,2% e químicos, 27,3%. Analogamente o coeficiente de insumos intermediários importados, que mede a participação de insumos industriais importados no total de insumos industriais utilizados pela indústria de transformação, alcançou 23,4% em 2018, patamar superior a 2005, mas não é o maior da série. Entre suas divisões, superam 30% os têxteis, equipamentos de informática, eletrônicos, químicos e farmoquímicos.

Tabela 3: Coeficientes de exportação, penetração de importações e uso de insumos importados; anos selecionados.

	Coeficiente de exportações				Coeficiente de penetração das importações				Coeficiente de insumos intermediários importados			
	2005	2011	2015	2018*	2005	2011	2015	2018*	2005	2011	2015	2018*
Indústria de transformação	19.7	13.5	13.8	15.7	12.7	18.8	16.7	17.5	19.5	26.2	23.7	23.4
Produtos alimentícios	25.6	20.6	19.6	20.3	3.0	4.0	3.7	4.0				
Bebidas	1.6	1.0	1.1	1.1	3.0	3.5	3.4	4.4				
Produtos do fumo	41.8	46.3	45.0	46.7	0.9	1.3	1.0	1.6				
Produtos têxteis	14.9	10.7	11.6	12.4	8.6	19.1	16.8	19.5	18.1	30.4	28.4	31.4
Vestuário e acessórios	5.7	0.9	0.9	1.0	3.6	7.7	11.6	9.6	9.8	21.3	18.8	21.4
Couro, calçados	39.9	19.7	20.7	20.7	5.4	6.2	5.4	5.0	9.1	12.2	11.6	12.4
Produtos de madeira	44.1	19.9	24.5	35.4	2.3	2.4	1.7	1.5	4.8	8.8	8.1	8.8
Celulose, papel e produtos de papel	21.0	23.0	27.5	32.5	5.7	8.6	6.4	5.8	10.8	15.4	13.1	13.1
Impressão e reprodução	2.3	0.7	0.6	1.5	3.4	4.9	4.0	3.2	15.5	21.1	17.5	17.0
Coque, produtos do petróleo, combustíveis	8.5	6.7	6.4	7.4	8.9	21.0	19.7	28.2	36.9	33.2	27.8	15.2
Químicos	11.7	10.9	9.8	10.9	20.4	25.5	24.9	27.3	26.4	36.6	34.4	39.8
Farmoquímicos e farmacêuticos	5.4	10.9	10.3	11.5	23.7	33.6	35.5	40.7	32.2	39.3	40.5	44.8

	Coeficiente de exportações				Coeficiente de penetração das importações				Coeficiente de insumos intermediários importados			
	2005	2011	2015	2018*	2005	2011	2015	2018*	2005	2011	2015	2018*
Produtos de borracha e plástico	9.4	7.4	6.9	7.6	9.7	14.2	14.1	15.0	16.8	24.2	23.7	26.1
Produtos minerais não metálicos	12.4	5.6	7.2	9.0	3.9	7.2	5.3	5.5	10.8	16.4	14.3	17.1
Metalurgia	34.5	28.5	35.3	35.6	12.3	18.8	19.4	18.1	20.1	29.7	27.0	30.7
Produtos de metal	7.3	5.7	6.3	7.4	6.2	13.0	13.5	15.0	8.3	13.4	13.0	13.0
Equipamentos informática, eletrônicos	22.7	5.3	2.5	2.5	42.5	36.1	21.1	21.2	37.8	43.9	31.1	32.7
Máquinas e materiais elétricos	14.6	8.9	8.5	9.8	15.1	25.4	24.8	25.9	18.0	26.6	25.2	26.2
Máquinas e equipamentos	28.7	15.5	13.1	19.1	28.4	35.7	31.3	30.9	13.9	23.7	21.6	21.3
Veículos automotores, carrocerias	22.9	11.3	10.9	14.2	9.9	16.9	14.6	12.9	15.2	24.1	23.1	21.9
Outros equipamentos de transporte	39.5	30.2	33.5	49.6	26.1	32.9	31.2	30.4	21.5	32.0	31.3	25.1
Móveis	16.0	5.5	5.5	6.3	2.3	3.9	5.0	5.1	12.4	21.0	21.2	22.2

Fonte: CNI, Setores da CNAE 2.0, *Estimativa do acumulado em 12 meses, findo em junho. Nota: Os coeficientes de insumos industriais importados e de exportações líquidas não são calculados para Alimentos e bebidas e Fumo, devido ao peso dos insumos agropecuários nesses setores. Veja mais detalhes na metodologia dos coeficientes de abertura comercial (disponível em: www.cni.org.br/cac).

Analogamente, analisando o coeficiente importados de insumos e componentes comercializáveis (CIICC) de 258 classes industriais, que diz sobre as matérias-primas, insumos, partes utilizados no processo de produção industrial, Morceiro (2018) demonstra que a maior parte das *indústrias de alta e média-alta tecnologia (destacando informática e eletrônicos, farmacêuticos, outros equipamentos de transporte e químicos)* possui CIICC elevado, denotando sua dependência tecnológica. Por outro lado, as indústrias de média-baixa e baixa tecnologia possuem CIIC menor, porque parte significativa das matérias-primas e dos insumos intermediários intensivos em recursos (minerais, agropecuários e energéticos) são nacionais.

Em termos de complexidade econômica das exportações, o Brasil – que foi 26ª maior exportador em 2017, de acordo com a OMC (2018) –, ficou em 37ª posição no mesmo ano, tal qual em 2005, mas chegou a cair a 50ª posição em 2011, como mostra o observatório de complexidade econômica. Os dados do observatório também apontam que o espaço-produto das exportações

brasileiras é pouco complexo, ou seja, os produtos exportados não pertencem às atividades econômicas que engendram efeitos de encadeamento e multiplicadores dinamizadores da economia, com impactos relevantes sobre renda e emprego.

A evolução dos componentes do balanço de pagamentos brasileiro (ver anexo) demonstra que desde a crise interna iniciada em 2015, o superávit comercial na balança de bens não foi suficiente para compensar o déficit em serviços e em rendas primárias, levando ao resultado líquido negativo das transações correntes – que em 2018 foi de 14,5 bilhões de dólares. Na conta financeira, historicamente negativa, destaca-se o aumento expressivo dos passivos de investimento direto (tradicionalmente, item desta conta que registra maiores valores) em 2018. E finalmente, nas reservas anuais, houve redução em 2017 e depois novamente em 2018.

O padrão de inserção externa e o perfil da estrutura produtiva são historicamente constituídos, de modo que não é possível analisar, em um curto espaço de tempo, seus determinantes e consequências. Mas as tendências observadas, em decorrência de fatores externos e internos, como a política econômica, sinalizam algumas direções. No Brasil, conforme diversos autores vêm discutindo¹¹, após um ciclo de crescimento na primeira década deste século, a segunda experimentou desaceleração nos governos Dilma e até recessão em 2016 e 2017, em boa medida resultante do acirramento da luta de classes que na política econômica e exterior se traduziu em austeridade e, principalmente após o golpe, em medidas neoliberais.¹²

Assim, como mostra a tabela 4, trimestralmente entre 2017 e 2018, o PIB a preços de mercado não apontou crescimento significativo, não obstante as perdas dos anos anteriores. Nota-se que ao longo dos trimestres o setor externo apontou taxas mais expressivas de variação, porém em 2018 – como já dito –, exportações líquidas foram negativas e significaram um vazamento de efeitos dinâmicos virtuosos. O consumo das famílias foi perdendo vigor, enquanto o consumo do governo em geral contribuiu negativamente ou muito pouco para o crescimento, quando a formação bruta de capital fixo (FBCF) se

¹¹ Orair e Gobetti (2017); Schincariol (2017), Carvalho (2018).

¹² Conforme discutido neste livro.

recuperou em 2018 – associada às privatizações e investimentos externos. Todavia, a melhora neste indicador serviu apenas para aliviar um pouco a menor taxa de investimento do século em 2017, de 15%, que em 2018 foi 15,8% (tendo sido o pico em 2013 com 20,9%), de acordo com IEDI (2019b).

Os componentes do PIB pelo lado da oferta também exibiram taxas de crescimento trimestrais em geral baixas e até negativas ao longo de 2017 e 2018, sendo que a indústria apresentou os resultados mais fracos (tabela 5), principalmente a indústria de transformação. A maioria dos setores de manufaturados tiveram variação negativa de crescimento em 2018, principalmente os de bens de consumo não duráveis voltados para o mercado interno. Veículos automotores e farmoquímicos tiveram crescimento mais expressivo em 2018, aliviando as quedas do ano anterior. Diante de perspectivas desanimadoras, o pessoal ocupado na indústria voltou a decrescer a partir de meados de 2018 até fevereiro de 2019 (IEDI, 2019c) – com casos alarmantes como o fechamento da fábrica da Ford em São Bernardo do Campo¹³.

Tabela 4: Taxas trimestrais de variação do PIB a preços de mercado e dos componentes da demanda em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (em %).

	PIB a preços de mercado	Consumo das famílias	Consumo do Governo	Formação bruta de capital fixo	Exportações	Importações (-)
IV/2016	-2,3	-2,6	0,4	-7,5	-8,4	-1,2
I/2017	0,1	-1,0	-1,7	-5,0	1,8	9,7
II/2017	0,6	0,9	-1,1	-7,4	2,4	-3,1
III/2017	1,4	2,4	-1,0	-0,9	7,8	5,5
IV/2017	2,2	3,1	0,2	3,6	9,2	8,3
I/2018	1,2	3,0	0,7	2,6	5,3	7,8
II/2018	0,9	1,8	-0,3	3,0	-2,9	6,5
III/2018	1,3	1,4	0,3	7,8	2,6	13,5
IV/2018	1,1	1,5	-0,7	3,0	12,0	6,0

Fonte: IBGE, Contas Nacionais.

¹³ O fechamento da fábrica, onde trabalhavam 3 mil pessoas, foi anunciado e confirmado em fevereiro de 2019. Ver, por exemplo: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,ford-vai-fechar-fabrica-de-caminhoes-em-sao-bernardo-do-campo,70002727878>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

Tabela 5: Taxas trimestrais de variação do PIB a preços de mercado e dos componentes da oferta em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (em %).

	Agropecuária – total	Indústria – total	Serviços-total	Valor adicionado a preços básicos	PIB a preços de mercado
I/2017	18,7	-1,8	-1,3	0,2	0,1
II/2017	14,2	-2,2	0,1	0,6	0,6
III/2017	8,8	-0,3	1,2	1,2	1,4
IV/2017	4,5	2,5	2,0	2,0	2,2
I/2018	-3,0	1,2	1,8	1,0	1,2
II/2018	0,3	0,8	1,1	0,9	0,9
III/2018	2,5	0,8	1,2	1,3	1,3
IV/2018	2,4	-0,5	1,1	1,2	1,1

Fonte: IBGE, Contas Nacionais.

Como resultado, a desindustrialização brasileira permanece intensa, de caráter precoce (RODRIG, 2016) – ou seja, antes da estrutura produtiva alcançar uma maturidade condizente com uma economia de serviços avançada. Ao contrário, trata-se de um perfil ainda muito precário, com informalidade recorde em 2018 (PNADC/ IBGE), desemprego e subemprego e tecido pouco complexo. Assim, em 2018 a participação da indústria no PIB foi a mais baixa dos últimos 60 anos, de acordo com cálculos de Morceiro (2018)¹⁴.

Como Reis e Berringer (2018) argumentaram, desde o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 a inserção externa do Brasil agrava a vulnerabilidade da economia brasileira, incrementando a dependência da estrutura produtiva. Nesse quadro, a alteração iniciada no governo Temer e radicalizada no governo Bolsonaro da política externa para uma posição mais decadente (e subalterna) também deteriora possibilidades de desenvolvimento no médio e longo prazo – como se vê a seguir¹⁵.

¹⁴ A participação da indústria no PIB atinge pico em 1986 (27,3%), depois cai continuamente, com breve recuperação entre 1996 e 2004, quando alcança 17,8%, para em seguida continuar decrescendo até 2018.

¹⁵ “Enquanto a dependência já vinha se aprofundando, a decadência é uma marca do governo Temer, pois durante os governos Dilma não houve uma alteração da estratégia e das prioridades da política externa (Bastos & HIRAKUTA, 2017) tal como tem ocorrido desde o *impeachment*”. (REIS & BERRINGER, 2018)

As diretrizes do governo Bolsonaro para a inserção externa comercial brasileira: algumas perspectivas iniciais

São ainda os primeiros meses de governo e, certamente, as perspectivas aqui apresentadas conterão alguma dose de imprecisão. De qualquer modo, as sinalizações indicadas desde a campanha eleitoral, e já no governo constituído, nas áreas econômica e de relações internacionais, apontam para o que as autoras consideram como cenário mais preocupante possível, em termos comerciais, do padrão de inserção externa.

A abertura comercial aparece na agenda Guedes-Bolsonaro como a solução para os problemas relacionados à balança comercial brasileira e, por isso, como um impulsionador para a retomada do crescimento. O argumento altamente contestável de choque de competitividade provocado pela abertura figura como um dos principais recursos retóricos utilizados para conquistar a opinião pública; afinal, quem não gostaria de pagar mais barato por bens importados?

Nesse sentido, os cortes unilaterais das tarifas de importação, figuram como a política comercial símbolo de um governo que acredita (ou quer fazer acreditar) cegamente na eficiência dos mercados em gerar resultados socioeconômicos virtuosos. Contudo, como já demonstrou a dura experiência dos anos 1990 no Brasil, para tornar mais eficiente o sistema de tarifas e as políticas comerciais é necessário planejamento e coordenações de qualidade, que levem em conta não somente os preços dos bens finais, como de toda a cadeia produtiva – bem como seus efeitos sobre a geração tecnológica, investimento, emprego e dinâmica da renda.

A tendência esperada provocada por cortes unilaterais das tarifas de importação, além do próprio impacto arrecadatório, é a especialização produtiva em poucos bens. No caso do Brasil, como visto, isso deve aprofundar os processos de (i) desindustrialização – e, portanto, de extinção das atividades mais sofisticadas das indústrias sobreviventes, especialmente as de mais alta intensidade tecnológica; (ii) reprimarização da pauta exportadora e, conseqüentemente; (iii) do padrão periférico de inserção nas CGV. Estamos diante de uma política industrial às avessas e/ou de retomada do modelo primário-exportador que vigorava no Brasil até 1930 (TAVARES, 1972). Como resultado, o esperado não é o alçamento a uma trajetória virtuosa de crescimento e desenvolvimento – pelo contrário.

Ademais, contrariando o multilateralismo anterior, o governo Bolsonaro aponta na direção de estabelecimento de acordos bilaterais com grandes potências, especialmente os Estados Unidos. Esta seria uma das vias principais, junto com a retração de alíquotas de importação, apontadas no programa de governo apresentado por sua candidatura para a política comercial,¹⁶ que amplia a decadência da política externa assumida pelo governo Temer. Enquanto escrevemos esse texto, ainda estamos sob efeito do anúncio de que Bolsonaro e sua equipe concordaram em abrir mão do status de nação em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC) para adentrar na OCDE, o que atesta a intenção inicial de abrir o mercado brasileiro.

De maneira marcadamente subalterna e colonizada, o Brasil ratifica relações assimétricas de comércio entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, chegando a divergir do seu atual parceiro comercial principal – a China –, em troca de relações diplomáticas com os EUA desfavoráveis para o Brasil. As consequências são prejudiciais não somente ao relacionamento com países em desenvolvimento (com o que o atual governo certamente não se importa), mas também com os outros países do G8 que não veem com bons olhos as ações de Donald Trump.

Ou seja, além de nos tornarmos comercialmente cada vez mais enfraquecidos, tendo em vista as características de nossas pautas importadora e exportadora, estamos apostando as fichas em poucos parceiros comerciais, aumentando ainda mais a fragilidade já identificada e, com isso, os riscos. É um quase novo colonialismo, em prejuízo da sociedade e do meio ambiente brasileiro.

Considerações finais

A forma como uma nação se insere nos fluxos internacionais de comércio e finanças não depende somente de suas próprias escolhas, pois existe um sistema mundial bastante desigual em termos de poder e riqueza, definindo dois diferentes grandes polos mundiais chamados pelos pensadores estruturalistas latino-americanos de centro e periferia. Historicamente, o Brasil apresentou um padrão de inserção produtiva periférico nesse sistema, marcado por um

¹⁶ BOLSONARO, 2018.

modelo de crescimento com base na exportação de matérias-primas e alimentos, como açúcar e café, e altamente dependente de capital externo. Mesmo quando avançou no processo de industrialização em meados do século XX, não conseguiu sair de sua condição periférica, não sendo capaz de romper com a armadilha histórica do subdesenvolvimento brasileiro, como argumentava Furtado (1992).

Desde a década de 1980 e, especialmente, após o marco do Consenso de Washington de 1989, o Brasil, concomitantemente ao processo de abertura e liberalização econômicas implicado pelo consenso neoliberal, vem enfrentando um processo crescente de desindustrialização e de reprimarização da pauta exportadora, a despeito da experiência neodesenvolvimentista dos anos 2000, com déficit em transações correntes.

Apesar da tentativa de fortalecimento da social-democracia – e, por conseguinte, da expansão de provimento de bens públicos e de políticas de redistribuição de renda e riqueza – nos 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores, a tendência à desindustrialização não foi revertida.

Desde o golpe em 2016, e já no contexto do novo governo constituído em 2019, conforme sugerido neste capítulo, aponta-se para um aprofundamento desse processo de desindustrialização e reprimarização, com aumento da dependência tecnológica, que deve ser exacerbada por uma política comercial concentrada em reduções unilaterais de tarifas de importação ao mesmo tempo pobre em termos técnicos, subalterna e colonizada nas relações internacionais. Tudo isso combinado a um desmantelamento crescente da rede de proteção social e dos direitos dos trabalhadores, decrescente provimento de bens públicos e deterioração das instituições democráticas.

A combinação não poderia ser mais deletéria em seus efeitos socioeconômicos. Como nunca, o Brasil parece estar, desgovernadamente, na contramão do desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- O caminho da prosperidade*: proposta de plano de governo.
- CARDOSO, Fernanda Graziella; REIS, Cristina Fróes de Borja. Centro e periferia nas cadeias globais de valor: uma interpretação a partir dos pioneiros do desenvolvimento. In: *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22 (3), p. 1-31, 2018.

- CARVALHO, Laura Barbosa de (2018). *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Editora Todavia SA.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago do Chile: Nações Unidas, abril de 2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Confederação Nacional da Indústria. *Coeficientes de abertura comercial*, 2018.2. Disponível em: <www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/coeficientes-de-abertura-comercial/>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Balance of Payments analytics*, data tables, Brazil.
- FURTADO, Celso. *Brasil – a construção interrompida*, São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. *Formação Econômica do Brasil*. 34.ed. São Paulo: Cia das Letras, 1959. [2007].
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *PNAD contínua, Contas Nacionais Trimestrais*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). Carta IEDI n. 905 – *A caminho do passado: A balança comercial da indústria em 2018*. 2019a.
- _____. *Panorama setorial da indústria em 2018*. 2019b.
- _____. Análise IEDI: *Emprego industrial em marcha à ré*. 2019c.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). *Dados da balança comercial*. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- MORCEIRO, Paulo César. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tese de Doutorado Em Economia, USP. 2018.
- OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. *Dados de importação e exportação do Brasil*. Disponível em: <www.atlas.media.mit.edu/en>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). World Trade Report. *Organização Mundial do Comércio*, Genebra. 2018.
- _____. *Merchandise trade by product data series*. Organização Mundial do Comércio, Genebra. (data?)
- ORAIR, Rodrigo; GOBETTI, Sergio. *Brazilian fiscal policy in perspective: from expansion to austerity*. Working paper n. 160 Institute for Applied Economic Research (Ipea) and International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasília, Agosto. 2017.
- PEREZ, Carlota. *Technological revolutions and financial capital*. Chaltenham, UK: Edward Elgar. 2002.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (ed.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, v. 1. [1949], 2000.
- REIS, Cristina Fróes de Borja; BERRINGER, Tatiana. *Inserção externa decadente e estrutura produtiva dependente*. Dossie AKB sobre a Crise Brasileira. Brasília: AKB. 2018.
- REIS, Cristina Fróes de Borja. O que Significa Melhorar a Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor? *Radar*, n. 58, IPEA, abril. 2018.

- REIS, Cristina Fróes de Borja; CARDOSO, Fernanda Graziella (2019). *Como lidar com a inserção produtiva periférica*: agenda para o desenvolvimento do Brasil, em Chilliato Leite, M. V. (org.), Alternativas para o desenvolvimento brasileiro – Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade, no prelo.
- RODRIK, Dani. *Industrial development: stylized facts and policies*. Boston: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2006.
- _____. Premature deindustrialization. In: *Journal of Economic Growth*, 21(1), 1-33. 2016.
- SCHINCARIOL, Vitor Eduardo. *Brasil, Economia e Política Econômica: 2011–2014*. Uma história político-econômica da primeira administração de Dilma Rousseff. São Paulo: Tricontinental. 2017.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil*, em Tavares, M. C., Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar. 1972.

Anexo: Balanço de pagamentos do Brasil (US\$ milhões).

	2014	2015	2016	2017	2018
Transações correntes (exclui reservas e itens relacionados)	-101,431.1	-54,472.2	-24,009.1	-7,235.0	-14,511.0
Exportações de bens	224,097.8	190,076.9	184,452.9	217,242.7	239,034.0
Importações de bens	230,727.0	172,422.2	139,415.9	153,214.5	185,446.6
Balança comercial	-6,629.2	17,654.7	45,037.0	64,028.2	53,587.4
Exportações de serviços	39,965.3	33,807.9	33,300.3	34,478.4	34,022.5
Importações de serviços	88,072.1	70,723.4	63,747.1	68,328.8	67,974.6
Balança de serviços	-48,106.8	-36,915.5	-30,446.8	-33,850.4	-33,952.1
Balança de bens e serviços	-54,736.0	-19,260.8	14,590.2	30,177.8	19,635.3
Rendas primárias, crédito	7,798.6	2,243.6	12,813.6	23,230.4	27,452.8
Rendas primárias, débito	57,218.6	40,206.2	54,357.2	63,275.4	64,120.8
Balança de rendas primárias	-49,420.0	-37,962.7	-41,543.6	-40,045.0	-36,668.0
Balança de bens, serviços e rendas primárias	-104,156.1	-57,223.5	-26,953.4	-9,867.2	-17,032.7
Rendas secundárias, crédito	4,930.4	4,712.5	5,285.4	5,451.9	5,588.2
Rendas secundárias, débito	2,205.4	1,961.2	2,341.1	2,819.7	3,066.5
Conta de capital (exclui reservas)	231.5	461.2	273.8	379.4	439.6
Conta de capital, crédito	376.3	549.0	420.8	537.5	584.8
Conta de capital, débito	144.8	87.9	147.0	158.2	145.2
Balança de transações correntes e conta de capital	-101,199.6	-54,011.1	-23,735.3	-6,855.6	-14,071.4
Conta financeira (exclui reservas)	-107,419.2	-52,745.5	-19,496.9	-5,535.7	-12,245.3
Investimento direto, ativos	20,606.9	3,134.0	14,693.5	19,352.4	14,060.4
Participação em ações e fundos de investimento	19,895.2	3,973.0	14,918.8	19,238.6	9,769.0
Instrumentos de dívida	711.6	-839.1	-225.3	113.8	4,291.4

150 Brasil: incertezas e submissão?

	2014	2015	2016	2017	2018
Investimento direto, passivo	87,714.0	60,334.1	73,377.9	70,257.8	88,313.9
Participação em ações e fundos de investimento	48,674.1	41,887.6	48,853.3	64,008.3	55,993.7
Instrumentos de dívida	39,039.9	18,446.5	24,524.6	6,249.5	32,320.2
Investimento de portfólio, ativos	2,822.2	-3,568.7	-598.6	12,370.6	3,303.0
Participação em ações e fundos de investimento	2,144.3	-118.0	-693.0	10,002.4	1,989.6
Instrumentos de dívida	677.8	-3,450.7	94.5	2,368.2	1,313.4
Investimento de portfólio, passivos	44,238.2	18,677.1	-19,591.3	-1,671.3	-8,403.8
Participação em ações e fundos de investimento	11,492.9	9,786.9	11,039.8	5,673.5	-5,634.2
Instrumentos de dívida	32,745.3	8,890.2	-30,631.1	-7,344.9	-2,769.6
Derivativos financeiros (exceto reservas) e participação de funcionários em ações	1,568.2	3,449.7	-968.9	705.2	2,753.5
Derivativos financeiros e ações de funcionários, ativos	-7,614.1	-20,659.1	-13,873.5	-8,152.5	-12,078.5
Derivativos financeiros e ações de funcionários, passivos	-9,182.2	-24,108.7	-12,904.6	-8,857.8	-14,832.0
Outros investimentos, ativos	50,644.2	43,938.8	33,190.1	36,519.7	49,958.2
Outros capitais próprios	94.9	171.5	757.2	381.7	514.3
Instrumentos de dívida	50,549.2	43,767.2	32,432.9	36,138.0	49,443.9
Outros investimentos, passivo	51,108.4	20,688.1	12,026.4	5,897.2	2,410.2
Outros capitais próprios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Instrumentos de dívida	51,108.4	20,688.1	12,026.4	5,897.2	2,410.2
Saldo em conta corrente, capital e financeira	6,219.6	-1,265.6	-4,238.5	-1,319.9	-1,826.2
Erros e omissões	4,613.3	2,834.2	13,466.9	6,408.2	4,763.5
Reservas e itens relacionados	10,832.9	1,568.7	9,228.4	5,088.3	2,937.3
Reservas, ativos	10,832.9	1,568.7	9,228.4	5,088.3	2,937.3
Crédito e empréstimo líquido com o FMI (exclui reservas)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fonte: FMI, Balance of Payments Analytics.

Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento

*José Celso Cardoso Jr.*¹

Introdução

A crise política, desta forma, vai se mantendo e prolongando a agonia do Brasil e de seu povo. É uma crise de organização das forças políticas partidárias e uma crise de liderança. É uma crise de capacidade de coordenação e de condução do país. É uma crise de força política. Sem partidos fortes e sem lideranças fortes não há capacidade de coordenação, de aglutinação das forças dispersas e fragmentadas. Partidos e líderes fracos resultam em governos fracos, em fracassos políticos e administrativos.

*Aldo Fornazieri*²

Este capítulo pretende discorrer sobre as diretrizes gerais e primeiras medidas tomadas pelo governo Bolsonaro no âmbito da organização e funcionamento do Estado brasileiro, exclusivamente em nível federal e focado apenas no poder executivo.³

¹ Doutor em Economia pelo IE-UNICAMP, desde 1997 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade do autor.

² Cientista político e professor da Fundação Escola de Sociologia e Política (FESP-SP). Em artigo publicado no website Brasil 247, disponível em: <<https://www.brasil247.com/blog/a-longa-crise-brasileira>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

³ A principal referência para tanto serão os documentos produzidos pela Fundação Perseu Abramo: *De olho no governo: boletim de monitoramento das políticas públicas*, que gerou até o momento as edições de janeiro e fevereiro de 2019 referentes a fatos relevantes, medidas de governo e breves análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Tais documentos podem

Para tanto, além dessa breve introdução, o texto realizará, na seção 2, uma comparação descritiva entre as estruturas de governo ao início dos mandatos de Lula 1 (2003), Lula 2 (2007), Dilma 1 (2011), Dilma 2 (2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019), simplesmente para identificar o escopo geral de cada mandato e deduzir de cada um as respectivas linhas de ação prioritárias que derivam de cada estrutura administrativa. Esta primeira parte do trabalho usará como fonte as Mensagens Presidenciais enviadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo nos anos supracitados,⁴ por ocasião da abertura dos trabalhos parlamentares. Temos ciência de que se trata aqui apenas de uma aproximação inicial ao tema, já que há muitas mediações necessárias entre o desenho da estrutura administrativa e a (capacidade e a vontade de) implementação efetiva de políticas públicas ou projetos prioritários de governo. Mesmo assim, assumimos haver correlações e sinalizações importantes entre ambas as dimensões.

Posteriormente, na seção 3, ainda em perspectiva comparada, verificar-se-á como cada mandato presidencial pretendeu (ou efetivamente buscou) moldar o Estado brasileiro (visto pela ótica apenas do poder executivo federal) de modo a implementar ou atingir alguns de seus objetivos estratégicos declarados. A ideia consiste em reunir evidências e argumentos por meio dos quais se possa entender melhor como cada mandato se instrumentalizou (em termos de capacidades estatais) para o desempenho de suas atribuições diretas, tendo como régua de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização*, *democratização* e *desenvolvimento* do Estado, da sociedade e da economia brasileira. Trata-se aqui de um recurso metodológico para comparar e avaliar distintos mandatos presidenciais, em termos dos seus interesses e iniciativas particulares, com vistas à estruturação e capacitação do Estado nacional, numa perspectiva que considera este ente/ator indispensável tanto à manutenção da soberania e territorialidade nacional, como à produção de condições necessárias ao bem-estar coletivo (de índole social, econômica, política, cultural, ambiental etc.) de sua população ao longo do tempo.

ser acessados pelo link: <<https://fpabramo.org.br/2019/02/10/fundacao-lanca-boletim-de-monitoramento-de-politicas-publicas/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

⁴ Para consulta a tais documentos, acessar: Biblioteca da Presidência, Publicações Oficiais: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional?b_start=int=100>.

Por fim, nas considerações finais, com base em constatações e conclusões parciais dos exercícios anteriores, será possível apontar para o desenho geral de Estado e para a orientação geral de políticas públicas que devem se materializar ao longo do governo Bolsonaro, avaliando ambas as dimensões em termos dos processos de *republicanização*, *democratização* e *desenvolvimento* do Estado, da sociedade e da economia brasileira, conforme sugerido acima.

De Lula a Bolsonaro: estruturas ministeriais e pretensões governativas.

Conforme institui o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (CF 88), constituem objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, a serem alcançados pelos Poderes da União: i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização; e iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais objetivos representam os anseios gerais a serem alcançados pelo Poder Executivo Federal, por meio da atuação de sua Administração Pública, no exercício das funções a ele atribuídas pela própria Constituição Federal, particularmente nos artigos 21 a 24; e que podem ser assim agrupadas:

- Defesa dos direitos fundamentais e da ordem jurídica;
- Defesa do Estado e das instituições democráticas;
- Funções essenciais à Justiça;
- Tributação, economia e finanças públicas;
- Promoção da ordem social, que tem como primado o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art.193); e
- Promoção da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem como objetivo assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da soberania nacional; da propriedade privada; da função social da propriedade; da livre concorrência; da defesa do consumidor; da defesa do meio ambiente; da redução das desigualdades regionais e sociais; da busca do pleno emprego; do tratamento favorecido para empresas de pequeno

porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art.170).

Isto posto, embora ciente de que as relações (sobretudo de causalidade) entre estruturas organizacionais e desempenho governativo em termos de implementação de políticas públicas seja algo mediado por muitos fatores e dimensões de análise, é possível estabelecer uma aproximação entre ambos quando se busca entender e interpretar o sentido mais geral da montagem dos governos logo em seus primeiros anos de mandatos. Isso porque, de acordo com parte da literatura especializada sobre o assunto (DINIZ, 1997; GOMIDE & PIRES, 2014; BARBOSA & POMPEU, 2017; PIRES & GOMIDE, 2018; CAVALCANTE & PIRES, 2018; CAVALCANTE & GOMIDE, 2018; SALGADO, 2018a, 2018b) há correlações positivas entre a organização das estruturas administrativas de governo, os arranjos institucionais e as capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas públicas, notadamente daquelas identificadas como prioritárias em cada mandato presidencial.

O quadro 1, portanto, apresenta as estruturas de governo ao início dos mandatos de Lula 1 (2003), Lula 2 (2007), Dilma 1 (2011), Dilma 2 (2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019), simplesmente para identificar o escopo geral de cada mandato e deduzir de cada um as respectivas linhas de ação prioritárias que derivam de cada estrutura administrativa.

Aqui, em conformidade com o estudo coordenado por Salgado (2018a), parte-se do entendimento de que

[...] a estrutura orgânica do aparelho administrativo do Estado, geralmente, a cada início de mandato do Chefe do Poder Executivo, reflete, diretamente, os objetivos e prioridades estatais, assim como o modelo de Estado prevalente. Como as regras que balizam essa estruturação orgânica e determinam os diversos formatos jurídico-institucionais adotados para a ação governamental constituem definidores primários dos arranjos institucionais adotados pelo governo, pode-se afirmar que implicam, diretamente, na capacidade estatal de implementar suas estratégias e alcançar seus objetivos. (SALGADO, 2018a, p. 5).⁵

⁵ Ainda segundo Salgado (2018, p. 28): “Não há, no texto constitucional brasileiro, diretrizes que orientem ao Poder Executivo quanto ao modelo de administração interna que deve adotar, ficando a fixação dessas a critério do seu Chefe Maior, convergente com o seu pro-

Quadro 1: Comparativo entre Estruturas Ministeriais dos governos Lula (2003 e 2007), Dilma (2011 e 2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019).⁶

Lula 2003	Lula 2007	Dilma 2011	Dilma 2015	Temer 2017	Bolsonaro 2019
Governabilidade e Governança Institucional	Governabilidade e Governança Institucional				
1. Casa Civil	1. Casa Civil				
2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	-	2. Secretaria Geral
3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	2. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional
4. Comunicação de Governo e Gestão Estratégica	4. Relações Institucionais	4. Relações Institucionais	4. Relações Institucionais	-	4. Secretaria de Governo
5. Advocacia Geral da União	3. Advocacia Geral da União	5. Advocacia Geral da União			
6. Controladoria Geral da União	6. Controle e Transparência	6. Controladoria Geral da União	6. Controladoria Geral da União	4. Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União	6. Controladoria Geral da União
7. Fazenda	7. Fazenda	7. Fazenda	7. Fazenda	5. Fazenda	7. Economia
8. Planejamento, Orçamento e Gestão	6. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	-			
-	-	9. Secretaria de Assuntos Estratégicos	9. Secretaria de Assuntos Estratégicos	-	-
-	-	10. Secretaria de Comunicação Social	10. Secretaria de Comunicação Social	-	-
-	-	-	11. Banco Central do Brasil (BACEN)	7. Banco Central do Brasil (BACEN)	8. Banco Central do Brasil (BACEN)
9. Secretaria Especial CDES	-	-	-	-	-
-	-	-	-	8. Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos	-

jeto político de governo. Nesse sentido, dispõe, inclusive, o Supremo Tribunal Federal no Acórdão constante dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1923, de 2015, no qual manifesta o entendimento de que, no ambiente democrático pluralista, cabe aos governantes moldar o perfil e o instrumental do poder público, nos limites constitucionalmente assegurados, de forma a melhor promover seus projetos de governo (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923. 16/04/2015. Plenário, p.3)

⁶ Este quadro se vale de proposta de organização das áreas programáticas de atuação governamental desenvolvidas em Cardoso Jr. (2017a e 2017b).

Lula 2003	Lula 2007	Dilma 2011	Dilma 2015	Temer 2017	Bolsonaro 2019
Soberania, Defesa, Segurança e Território					
10. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores	11. Relações Exteriores	12. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores
11. Defesa	10. Defesa	12. Defesa	13. Defesa	10. Defesa	10. Defesa
12. Justiça	11. Justiça	13. Justiça	14. Justiça	11. Justiça e Cidadania	11. Justiça e Segurança Pública
13. Integração Nacional	12. Integração Nacional	14. Integração Nacional	15. Integração Nacional	12. Integração Nacional	12. Desenvolvimento Regional

| Infraestrutura Econômica, Social e Urbana |
|--|--|--|--|--|--|
| 14. Cidades | 13. Cidades | 15. Cidades | 16. Cidades | 13. Cidades | - |
| 15. Minas e Energia | 14. Minas e Energia | 16. Minas e Energia | 17. Minas e Energia | 14. Minas e Energia | 13. Minas e Energia |
| 16. Transportes | 15. Transportes | 17. Transportes | 18. Transportes | 15. Transportes, Portos e Aviação Civil | 14. Infraestrutura |
| | | 18. Secretaria de Portos | 19. Secretaria de Portos | - | - |
| | | | 20. Secretaria de Aviação Civil | - | - |
| 17. Comunicações | 16. Comunicações | 19. Comunicações | 21. Comunicações | - | - |

Produção, Inovação e Proteção Ambiental	Produção, Inovação e Proteção Ambiental	Produção, Inovação e Proteção Ambiental			
18. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	17. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	20. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	22. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	16. Indústria, Comércio Exterior e Serviços	-
19. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	21. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15. Agricultura, Pecuária e Abastecimento
20. Secretaria Especial Aquicultura e Pesca	19. Secretaria Especial Aquicultura e Pesca	22. Pesca e Aquicultura	24. Pesca e Aquicultura	-	-
21. Ciência e Tecnologia	20. Ciência e Tecnologia	23. Ciência e Tecnologia	25. Ciência, Tecnologia e Inovação	18. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	16. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
22. Turismo	21. Turismo	24. Turismo	26. Turismo	19. Turismo	17. Turismo
23. Meio Ambiente	22. Meio Ambiente	25. Meio Ambiente	27. Meio Ambiente	20. Meio Ambiente	18. Meio Ambiente
-	-	-	28. Secretaria da Micro e Pequena Empresa	-	-

Lula 2003	Lula 2007	Dilma 2011	Dilma 2015	Temer 2017	Bolsonaro 2019
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades
24. Trabalho e Emprego	23. Trabalho e Emprego	26. Trabalho e Emprego	29. Trabalho e Emprego	21. Trabalho	-
25. Previdência Social	24. Previdência Social	27. Previdência Social	30. Previdência Social	-	-
26. Assistência e Promoção Social	25. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	28. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	31. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	22. Desenvolvimento Social e Agrário	19. Cidadania
27. Saúde	26. Saúde	29. Saúde	32. Saúde	23. Saúde	20. Saúde
28. Educação	27. Educação	30. Educação	33. Educação	24. Educação	21. Educação
29. Cultura	28. Cultura	31. Cultura	34. Cultura	25. Cultura	-
30. Esporte	29. Esporte	32. Esporte	35. Esporte	26. Esporte	-
31. Desenvolvimento Agrário	30. Desenvolvimento Agrário	33. Desenvolvimento Agrário	36. Desenvolvimento Agrário	-	-
32. Segurança Alimentar e Combate à Fome	-	-	-	-	-
33. Secretaria Especial Direitos Humanos	31. Secretaria Especial Direitos Humanos	34. Secretaria Direitos Humanos	37. Secretaria Direitos Humanos	-	22. Mulher, Família e Direitos Humanos
34. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	32. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	35. Secretaria Políticas para as Mulheres	38. Secretaria Políticas para as Mulheres	-	-
-	33. Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial	36. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	39. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal da Legislação Planalto, abrigado no sítio eletrônico oficial da Presidência da República (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>).

Segundo o mesmo estudo (SALGADO, 2018a, p. 11-12), são especialmente orientadores os seguintes entendimentos consolidados da literatura acima mencionada:

- Os arranjos institucionais implicam diretamente na capacidade governamental de implementar políticas públicas e alcançar objetivos;
- As estruturas organizacionais do governo e as regras que delimitam e definem as suas competências e forma de atuação são elementos constitutivos e definidores primários dos arranjos institucionais;
- O modelo de organização da estrutura administrativa do governo, particularmente no que se refere aos formatos jurídico-institucionais adotados

e às tecnologias de coordenação político-administrativa, de delegação de competências, descentralização, terceirização e privatização da ação estatal empregadas refletem, diretamente, os objetivos e as prioridades políticas dos governantes, assim como o modelo de Estado praticado, mais autoritário ou mais democrático, liberal ou provedor de bem-estar social;

- O exercício da capacidade estatal, em diferentes dimensões, implica a adoção de diferentes estruturas orgânicas para o aparelho administrativo, que melhor se ajustem às funções estatais preponderantes. Em outras palavras, setores de governo responsáveis por funções coercitivas, fiscais, administrativas, relacionais ou regulatórias provavelmente adotam arranjos estruturais diferenciados entre si, adequados às capacidades deles requeridas;
- As estruturas orgânicas assumidas pela máquina estatal em diferentes áreas de competência do governo devem se adequar às funções estatais por ela desempenhadas;
- Os arranjos híbridos merecem maior atenção quanto às estruturas de coordenação, articulação e supervisão necessárias por conjugarem agentes originários de ambientes regidos por regras muito diferentes – a administração pública e o setor privado (mercado e setor social);
- A diversidade de arranjos institucionais e, por extensão, da estrutura orgânica da máquina pública definida pelos governos tem impactos diretos na sua capacidade de governança e governabilidade; e
- As alterações (mutações) ocorridas na estrutura organizacional da máquina administrativa do Estado afetam a capacidade do governo para implementar políticas públicas.

Dito isto, ao comparar estruturas ministeriais dos governos desde 2003, percebe-se, no tocante ao bloco responsável pela produção e manutenção da governabilidade política e governança institucional, que Lula manteve em seus dois mandatos praticamente a mesma composição de ministérios, secretarias e órgãos com status ministerial, exceção feita ao rebaixamento institucional do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) na passagem do primeiro para o segundo mandato, mas preocupando-se, em especial no segundo mandato, com temas voltados às Relações Institucionais do executivo com o legislativo e com o Controle e a Transparência dos atos de governo,

uma resposta desde cima à crise do chamado *mensalão* e aos riscos para a governabilidade após a reeleição presidencial.

No mesmo conjunto de pastas voltadas à governabilidade política e à governança institucional, os mandatos de Dilma buscaram reforçar espaços destinados à reflexão, formulação e comunicação estratégicas de governo, por meio da elevação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) ao patamar de instâncias ministeriais no âmbito da Presidência da República. Ainda em Dilma, visando apaziguar o mercado financeiro e manter sinalizações positivas quanto ao controle da inflação e da política econômica, que naquele momento esboçava uma tentativa de escape do tripé macroeconômico vigente desde praticamente o início do Plano Real, também o Banco Central do Brasil (BACEN) foi alçado ao status ministerial, indicando um caminho quase sem volta rumo à independência operacional (de fato e de direito), algo que não à toa foi mantido nos governos Temer e Bolsonaro.⁷

Ainda neste bloco da governabilidade e governança, o governo Temer, por sua vez, buscou reenquadrar – sem muito êxito – as dimensões do controle (agora renomeado para Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União), e da gestão pública (esta área renomeada para Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). A novidade deste mandato, portanto, ficou por conta da transformação de secretarias anteriores em Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos, com o intuito de centralizar e acelerar no âmbito presidencial as decisões cruciais relativas às privatizações do setor produtivo estatal e demais iniciativas normativas, regulatórias e de financiamento dos investimentos público-privados, os quais, não obstante, continuaram praticamente estagnados desde então.

Finalmente, no governo Bolsonaro, as principais mudanças até agora implementadas neste bloco de ministérios, secretarias e órgãos com status

⁷ A avaliação deste texto é convergente com o estudo coordenado por Salgado (2018, p. 27), segundo o qual “nos governos Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2 houve ampliação da máquina pública, com aumento expressivo no número de órgãos superiores da administração direta do Executivo Federal. Acompanhou esse incremento, o foco em áreas de competência que até então não haviam recebido atenção especial do governo, notadamente no campo da promoção da cidadania e dos direitos fundamentais; na promoção do turismo, do desenvolvimento industrial, de serviços e de comércio exterior; e o de desenvolvimento nacional integrado. Em algumas dessas áreas, a atenção do Executivo Federal já havia se iniciado em FHC 2, tendo os governos subsequentes mantido a diretriz de foco e aumentando o investimento nelas”.

ministerial voltados à governabilidade política e à governança institucional foram: i) o rebaixamento institucional ou eliminação de instâncias relacionadas à comunicação de governo e à articulação política por meio de conselhos participativos; e ii) a centralização das áreas de planejamento, gestão e econômicas sob o mando do Ministério da Economia, um formato tanto desaconselhável do ponto de vista teórico como propenso à ineficiência ou paralisia decisória do ponto de vista da experiência histórica brasileira e internacional, devido a, dentre outros fatores, o gigantismo adquirido por esta pasta nesse novo (e pior!) formato.

No tocante às áreas programáticas de atuação governamental, não há mudanças aparentemente relevantes no tocante à organização ministerial dos temas relacionados à Soberania, Defesa, Segurança e Território, embora saibamos estarem em curso mudanças profundas do ponto de vista programático em cada uma dessas esferas de atuação estatal. Os governos Lula e Dilma mantiveram tanto a mesma estrutura ministerial como buscaram seguir orientações parecidas em termos programáticos.⁸

Por sua vez, o governo Temer começa uma mudança mais sensível na área de Justiça e Segurança Pública, mudança essa que se vê agora reforçada no governo Bolsonaro, que tem no mote da *repressão* (aberta e velada, real e simbólica) um dos seus temas principais. Ademais, o governo Bolsonaro rebaixou o status ministerial das Cidades, submergindo-o ao Ministério do Desenvolvimento Regional, algo certamente desconectado das visões que identificam no meio urbano o locus principal dos problemas contemporâneos, tais como trabalho e renda, cultura e qualidade de vida, mobilidade e moradia, saúde e saneamento, segurança alimentar e segurança pública, dentre outros de grande relevância.

Na área programática de Infraestrutura Econômica, Social e Urbana, o governo Lula manteve o tripé ministerial clássico que historicamente cuida das Minas e Energia, Transportes (incluindo todos os modais) e Comunicações. Já por conta do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) lançado em 2007, houve durante o governo Dilma o desmembramento (com fortaleci-

⁸ Parecidas, mas diferentes, já que, por exemplo, no caso das Relações Exteriores, não houve por parte do governo Dilma o mesmo ímpeto e presença internacional brasileira que aquele havido durante o governo Lula.

mento) dos modais para portos (Secretaria de Portos) e aviação civil (Secretaria de Aviação Civil), ambas com status ministerial.

Tal situação começou a ser revertida no governo Temer, que reunificou as pastas dos Transportes, Portos e Aviação Civil, movimento este que foi intensificado no governo Bolsonaro por meio da transformação desta área em Ministério da Infraestrutura e deslocamento das Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, incorrendo-se, aqui, no mesmo equívoco praticado com o Ministério da Economia.

Esta pasta, juntamente com as da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Turismo e Meio Ambiente foi o que restou de ênfase governamental no governo Bolsonaro para o conjunto de temas relacionados às áreas programáticas da Produção, Inovação e Proteção Ambiental. Algo bem diferente dos governos Lula e Dilma, que em 2015, por exemplo, explicitava da seguinte maneira o entendimento sobre a atuação estatal neste campo de políticas públicas: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Pesca e Aquicultura; Ciência, Tecnologia e Inovação; Turismo; Meio Ambiente e uma Secretaria da Micro e Pequena Empresa com status ministerial.

O mesmo fenômeno de redução ministerial e reorientação programática com enfraquecimento relativo de áreas antes estratégicas também se observa no campo das políticas públicas de Proteção Social, Direitos e Oportunidades. Neste caso, vê-se que os governos Lula e Dilma conferiram status ministerial a temas e setores populacionais nunca antes tão empoderados, resultando em 2015 na seguinte configuração máxima: Trabalho e Emprego; Previdência Social; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Saúde; Educação; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Essas 11 áreas programáticas de atuação governamental em 2015 foram reduzidas para seis no governo Temer, e para apenas quatro no governo Bolsonaro, indicando não apenas a perda de importância estratégica das temáticas sociais na agenda governamental atual como, mais grave, uma mudança de orientação programática em cada uma delas que aponta para subtração de direitos e tentativa de reversão da proteção social que vinha sendo construída no Brasil desde a CF-88. Tanto nos discursos governamentais como nos

encaminhamentos legislativos em curso, preponderam intenções abertas no sentido da desconstitucionalização de direitos e políticas sociais em geral, além de propostas de criminalização de movimentos e lideranças sociais pelo país.

De Lula a Bolsonaro: pretensões governativas e desempenho estatal

Uma vez mapeadas de forma geral as pretensões governativas desde Lula a Bolsonaro, é possível avançar na direção de como cada mandato presidencial pretendeu (ou efetivamente buscou) moldar o Estado brasileiro de modo a implementar ou atingir alguns de seus objetivos estratégicos declarados.

Tendo como critério de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização*,⁹ *democratização*¹⁰ e *desenvolvimento*¹¹ do Estado, bem como da sociedade e da economia brasileira, trata-se aqui de sintetizar, por meio do quadro 2, uma avaliação preliminar de desempenho e expectativa governamental que pontua de: 1 (desempenho ruim), 2 (desempenho médio) e 3 (desempenho satisfatório) a atuação (nos casos dos governos findos) ou a intenção (no caso do governo em curso), relativamente a aspectos e dimensões do processo de construção e fortalecimento do Estado no Brasil.¹²

⁹ Por *republicanização*, entendemos aqui um processo histórico por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Para tanto, ver Cardoso Jr. e Bercovici (2013), onde se lê, na p. 35, que: “[...] a institucionalização da República requer o aprimoramento – e até mesmo a radicalização, ainda que incremental – da política democrática, na direção da democracia como aprendizado republicano, capaz de torná-la mais apta a refletir o conjunto da demos, a comunidade política em sua integridade.”

¹⁰ Por *democratização*, referimo-nos aqui à forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e “momentaneamente resolvidos”. De acordo com Tilly (2007, p. 13), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas.”

¹¹ Por *desenvolvimento*, queremos aqui demarcar uma forma específica de organização econômica da sociedade por meio da qual se busca avançar, material e culturalmente, nos arranjos institucionais de produção, distribuição e apropriação do excedente econômico gerado coletivamente. Para este tema, ver Cardoso Jr. (2015).

¹² Evidentemente, trata-se de uma avaliação aproximada, que usa como parâmetros de pontuação alguns critérios importantes (porém não exaustivos) da configuração de Estados

Na discussão sobre República, em Cardoso Jr. e Bercovici (2013, p. 36) relembra-se que

[...] o Estado é o principal instrumento de ação coletiva da comunidade política. Por isso, seus princípios de ação e organização, enquanto condições para o exercício do poder, são centrais na análise da questão republicana do bom governo. Sob este enfoque, a agenda de reflexões sobre o Estado impõe, para além da discussão sobre a eficácia e eficiência de suas ações, a análise de sua legitimidade e adequação ao interesse público. Neste sentido, é preciso inquirir permanentemente as instituições estatais sobre seu caráter republicano.

Quadro 2: Comparativo entre desempenhos gerais dos governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.

	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
1. República:				
1.1 Transparência dos processos decisórios.	1	1	1	1
1.2 Transparência dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas.	2	2	1	1
1.3 Controle social sobre os 3 poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).	1	1	1	1
1.4 Controle social sobre os meios de comunicação públicos e privados.	1	1	1	1
	50%	50%	33,3%	33,3%
2. Democracia:				
2.1 Democracia representativa (Parlamento, Congresso Nacional).	2	1	1	1
2.2 Democracia participativa (conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho).	3	2	1	1
2.3 Democracia deliberativa (referendos, plebiscitos, iniciativas populares).	2	1	1	1
	77,7%	44,4%	33,3%	33,3%

nacionais republicanos, democráticos e desenvolvidos, cujas definições seguem no texto e cujos critérios se listam no quadro 2. Ainda como alerta metodológico, embora a pontuação aplicada de cada quesito a cada governo reflita uma leitura/interpretação pessoal de natureza retrospectiva acerca dos governos findos de Lula, Dilma e Temer e apenas uma projeção subjetiva acerca do governo Bolsonaro, pareceu-nos importante essa confrontação inicial com vistas ao acompanhamento futuro (e ainda comparativo) que se pretende realizar sobre este governo em curso.

	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
3. Desenvolvimento:				
3.1 Inserção internacional soberana.	3	2	1	1
3.2 Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda.	3	2	1	1
3.3 Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada.	2	2	1	1
3.4 Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade).	2	2	1	1
3.5 Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana.	2	1	1	1
3.6 Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades.	3	3	2	1
3.7 Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.	2	1	1	1
	80,5%	61,9%	38,1%	33,3%
Totais	29	22	15	14
% sobre total	69%	52,4%	35,7%	33,3%

Fonte: Elaboração própria. Nota: 1 = desempenho ruim; 2 = desempenho médio; 3 = desempenho satisfatório.

No que tange à Democracia, ainda em Cardoso Jr. e Bercovici (2013, p. 494), tem-se que

[...] a democracia precisa ser compreendida não só por seus aspectos procesuais e contigências; deve ir além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis, pois há também uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial. Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública.

Finalmente, em termos do Desenvolvimento, partimos da constatação segundo a qual, na experiência brasileira recente, sete dimensões relevantes desse processo estavam aparentemente em construção: i) Inserção internacional soberana; ii) Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda; iii) Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; iv) Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade); v) Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana; vi) Proteção social, garantia

de direitos e geração de oportunidades; vii) Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.¹³

Tudo somado, portanto, tem-se como primeira aproximação ao complexo e multifacetado tema do *desempenho institucional* agregado do setor público federal brasileiro, que as pretensões governativas derivadas da visão de conjunto das estruturas ministeriais dos quatro governos sob análise neste texto, conformam um processo de *perda de densidade*, entre os governos Lula e Dilma, e de *verdadeiro desmonte*, na passagem dos governos Lula para Temer e Bolsonaro, no que diz respeito à tríade República, Democracia e Desenvolvimento.¹⁴

Enquanto as dimensões *republicana* (cuja pontuação agregada dessa dimensão passa de 50% de realização entre os governos Lula/Dilma para 33,3% nos governos Temer/Bolsonaro), *democrática* (cuja pontuação passa de 77,7% para 44,4% entre os governos Lula e Dilma, e para 33,3% deste aos governos Temer e Bolsonaro) vão se enfraquecendo nas passagens de um governo a outro, a dimensão do *desenvolvimento* sofre um abalo (de 80,5% para 61,9%) entre os governos Lula e Dilma, e um colapso (de 80,5% para 38,1% e 33,3%, respectivamente) na comparação entre os governos Lula/Temer e Lula/Bolsonaro.

Considerações: governo Bolsonaro e a crise brasileira

A fraqueza relativa dos partidos e a ausência de um líder incontestado favorece essa fragmentação e a consequente incapacidade de estabelecer uma coordenação política nacional a partir de uma visão de país, de uma plataforma programática e de uma pauta de lutas. Esta incapacidade fragmenta também as lutas dos movimentos sociais que se refugiam em suas especificidades e muitos tendem ao sectarismo invocando o lugar de fala como uma posse privativa, uma exclusividade. Sem a perspectiva de um programa universalizante, partidos e movimentos do campo progressista operarão com suas fraquezas e limites.

Aldo Fornazieri

¹³ Para um aprofundamento teórico e empírico, ver Cardoso Jr. (2015).

¹⁴ De acordo com o estudo de Salgado (2018, p.30), “Os governos Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2 orientaram-se por diretrizes políticas convergentes com o Governo Lula 1; e no período de pouco mais de 13 anos registram-se os menores índices percentuais de alteração na estrutura básica do Executivo Federal. Aliás, o mesmo pode ser dito do período de governo FHC 1 e FHC 2, sugerindo que governos de continuidade interferem/modificam menos a estrutura da máquina pública”.

Ambos os exercícios realizados neste texto informam sobre um processo de *desmonte do Estado brasileiro*, em termos das dimensões *republicana*, *democrática* e do *desenvolvimento* nacional, processo esse que tem início ainda no governo Dilma e se intensifica nos governos Temer e Bolsonaro.

Em primeiro lugar, do ponto de vista das relações entre “estruturas ministeriais e pretensões governativas”, vê-se que o enxugamento das estruturas ministeriais que se observa na passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/Bolsonaro representa não apenas um discurso de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, novamente em voga desde o golpe de 2016, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob o comando de uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado, da economia e da sociedade na contemporaneidade.

Em segundo lugar, do ponto de vista das relações entre “pretensões governativas e desempenho estatal”, ainda que as comparações dos governos findos de Lula, Dilma e Temer com o governo em curso de Bolsonaro esteja feita em bases subjetivas acerca do desempenho real deste último, as conclusões preliminares aqui levantadas são consistentes tanto com as relações já observáveis na seção 1 entre estrutura ministerial e pretensões governativas, como com as declarações, sinalizações e primeiras medidas em implementação, desde a posse em 1^o janeiro de 2019, frente a cada um dos critérios listados no quadro 2.¹⁵

Ademais, reforça essa conclusão acerca do *desmonte do Estado nacional sob o governo Bolsonaro*, três características de personalidade já visíveis dos seus integrantes principais de primeiro escalão ministerial, quais sejam:

- *Oligofrenia* frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste século XXI em ebulição;
- *Prepotência*, arrogância e simplismo com os quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por

¹⁵ Em outras palavras: ainda que tais projeções não estejam fundadas em fatos objetivos ou realizações definitivas de governo, derivam de declarações, sinalizações e primeiras medidas em implementação que apontam, até o momento, nesta direção do desmonte do Estado nacional, quando visto pela ótica dos processos de *republicanização*, *democratização* e *desenvolvimento* acima sugeridos.

exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde o golpe de 2016;

- *Desumanidade* por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas sobretudo negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda, negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

É claro que tais características se espriam diferenciadamente pelos três núcleos principais de composição do atual governo, a saber: i) núcleo midiático-ideológico-diversionista; ii) núcleo jurídico-policial-militar; e iii) núcleo econômico-liberal-fundamentalista, resumidamente listados no quadro 3.

Quadro 3: Frações de classe no poder no governo Bolsonaro.

Núcleos de poder	Desenho geral de ocupação do poder de Estado	Posições e orientações gerais para a Ação governamental e as políticas públicas
1. Núcleo midiático-ideológico-diversionista	1.1 Clã dos Bolsonaro 1.2 Olavistas 1.3 Segmentos de igrejas evangélicas	Manter a dissonância cognitiva, a moral dos bolsonaristas em alta, dando a eles representatividade e amparo psicológico ao ideário conservador que sustentou a campanha eleitoral. Fidelizar os seguidores do bolsonarismo, desviar a atenção, causar indignação e tristeza entre os progressistas, enquanto os núcleos 2 e 3 colocam em prática suas agendas. Valorização da mediocridade travestida de intelectualidade.
2. Núcleo jurídico-policial-militar	2.1 Lavajatistas 2.2 Militares (forças armadas e aparato policial-repressivo) 2.3 Segmentos do poder judiciário	Composto por profissionais alinhados ao projeto de poder, sabem operar o Direito e a máquina repressiva do Estado a seu favor. Dar sustentação aos outros dois núcleos, por meio da abertura de processos civil e penal contra adversários, mobilizando instrumentos jurídicos, fiscalizatórios e intimidatórios do Estado para acuar e amedrontar os opositores da agenda neoliberal.
3. Núcleo econômico-liberal-fundamentalista	3.1 Fundamentalistas de mercado (todo o setor financeiro e segmentos dos setores produtivos) 3.2 Latifundiários 3.3 Segmentos da burocracia pública	Formado por neoliberais fundamentalistas, tem como objetivo colocar em prática a agenda do mercado. Essa agenda consiste em: abertura da economia ao capital estrangeiro, ajuste fiscal pelo lado da despesa, com privatizações amplas e rápidas, redução do papel do Estado na regulação da atividade econômica, na prestação de serviços e no fornecimento de bens e programas sociais, desregulamentação e rebaixamento do trabalho e máxima desvinculação orçamentária possível. Tentativa de fundamentação científica de interesses particulares a partir de uma pseudo superioridade da economia dogmática como instrumentação técnica.

Fonte: Elaboração própria a partir das seguintes referências: i) DIAP: Silvio Almeida, Sobre política, distração e destruição; ii) Teoria e Debate: Antônio Augusto de Queiroz, Agenda e modus operandi do governo Bolsonaro; iii) Fundação Perseu Abramo: Os grupos de interesse no governo Bolsonaro.

Segundo Diniz e Azevedo (1997), *governabilidade e governança* assumem feições diferentes em ambientes autoritários e democráticos. Nos primeiros,

tendem a concentrar poderes em torno de tecnocracias que reforcem a capacidade decisória do Executivo, como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e/ou políticas, provocando o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnocráticos da máquina governamental como estratégias de preservação da racionalidade das políticas formuladas.

Já nos ambientes democráticos, a dinâmica participativa e a obtenção do consentimento de grupos sociais e econômicos afetados, positiva ou negativamente pelas decisões de governo, aparecem como elementos cruciais do sucesso e da eficácia das estratégias governamentais. Governabilidade passa a depender tanto da capacidade do governo de manejar de forma eficaz e eficiente o aparato estatal, aí incluídas as tecnocracias e as tecnologias de gestão disponíveis; mas também da capacidade de articulação desse aparato estatal com as instâncias da política democrática.

Dessa forma, condizente com as interpretações e conclusões de outros capítulos deste livro, somos forçados a concluir que o atual governo Bolsonaro caminha rapidamente para uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder no governo Bolsonaro, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

Nesse sentido, oxalá a comunidade internacional democrática e a sociedade brasileira consciente do perigo autoritário em curso possam rapidamente perceber a abrangência, a profundidade e a velocidade dessa agenda retrógrada para então se reorganizarem coletivamente e se reposicionarem politicamente com vistas à recuperação das tendências recentes de construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, S. T.; POMPEU, J. Trajetória recente da organização do governo federal. Brasília: IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 12, 2017.
- CARDOSO JR., J. C. e BERCOVICI, G. (orgs). *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013.

- CARDOSO JR, J. C. (org). *Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil*: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. Hucitec, 2015.
- CARDOSO JR., J. C. Transformações recentes na administração pública federal brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise. Brasília: IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 12, 2017a.
- CARDOSO JR., J. C. Política e planejamento governamental no Brasil contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais. Brasília: IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, v. 12, 2017b.
- CAVALCANTE, P. L.; PIRES, R. R. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica. Brasília: IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, 2018.
- CAVALCANTE, P. L.; GOMIDE, A. G. (orgs.) *O Presidente e seu Núcleo de Governo*: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: IPEA, 2018.
- DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Ed. Unb, 1997.
- GOMIDE, A. e PIRES, R. (orgs). *Capacidades Estatais e Democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. Brasília: IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, 2018.
- SALGADO, V. *Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina*. Brasília: Ipea/CEPAL, Produto I – tipologia (gradiente) detalhada, com as variáveis a serem investigadas e indicadores de desempenho propostos, 2018a.
- _____. *Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina*. Brasília: Ipea/CEPAL, Produto III – Base de dados, ano a ano e análise histórica da evolução dos formatos organizativos de 1990-2017, com indicação de motivações contextuais do surgimento dos novos modelos posteriores ao Decreto-Lei nº 200/67, 2018b.
- TILLY, C. *Democracia*. São Paulo: Ed. Vozes, 2007.

Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro

*Acácio Zuniga Leite*¹

*Nilton Luís Godoy Tubino*²

*Sérgio Sauer*³

Introdução

No último período, a agenda agrária brasileira foi duramente atacada pelo conservadorismo político. As alterações no Código Florestal (em 2012), na lei agrária e na legislação trabalhista (ambas em 2016) atenderam interesses do agronegócio e de setores agroexportadores e multinacionais. Tais agressões foram ampliadas depois do golpe de 2016, quando forças conservadoras pausaram suas agendas históricas com mais robustez no Congresso Nacional e no Poder Executivo.

No segundo semestre de 2018, as eleições presidenciais polarizaram as candidaturas de Fernando Haddad (PT) – que substituiu Lula após decisão sobre sua prisão – e de Jair Bolsonaro (PSL). O primeiro apresentou várias propostas de mudanças no atual modelo de produção agropecuário (inclusive propostas e mecanismos de regulação no uso dos agrotóxicos e mudanças na taxaço da terra) e tinha o apoio de movimentos sociais do campo, povos e comunida-

¹ Doutorando do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB).

² Assessor parlamentar do deputado federal Patrus Ananias (PT/MG) na Câmara dos Deputados.

³ Professor da Universidade de Brasília (UnB), na Faculdade de Planaltina (FUP).

des tradicionais e ambientalistas. O segundo vociferava contra indígenas, sem terras, povos e comunidades tradicionais e ambientalistas, recebendo adesão e apoio político da União Democrática Ruralista (UDR), Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e das bancadas temáticas do Congresso Nacional (as popularmente conhecidas como “bancadas da bala, bíblia e boi”).

Em continuidade ao apoio político a Temer, a partir de 2016, a Frente Parlamentar da Agricultura (nome oficial da Bancada Ruralista), representando forças contrárias à democratização do rural brasileiro, deu apoio incondicional ao candidato do PSL. Além do apoio institucional, estudos (OLIVEIRA, 2018; VITAGLIANO, 2019) demonstram que há quase uma sobreposição geográfica entre a localização dos votos do atual governo e regiões de hegemonia do agronegócio.

O êxito eleitoral de Bolsonaro representa a vitória da agenda econômica ultra privatista, com a diminuição (se não destruição total) da capacidade de investimento do Estado na promoção do desenvolvimento. Baseado em um fundamentalismo religioso e conservadorismo sociocultural, representa ainda a criminalização das lutas populares, esvaziamento dos direitos sociais e abominação das forças progressistas, mais especificamente o “combate ao esquerdismo”, que seria representado pelo Partido dos Trabalhadores (definido nos discursos governamentais como o inimigo da nação).

Iniciado o mandato em janeiro de 2019, as análises e críticas (BORON, 2019; BOITO JR., 2019) sobre o caráter e atuação do governo, de uma maneira geral, confirmam temores já expressos no período eleitoral em 2018. Aparentemente, o governo opera de forma atabalhoada, fruto da disputa interna entre os três ou quatro núcleos de comando. Há, no entanto, uma agenda econômica unificada (que é ultraneoliberal) e uma “guerra cultural”, baseada no fundamentalismo ideológico-religioso, sendo a Educação e as lutas sociais (bandeiras e reivindicações de direitos por parte de povos do campo e movimentos sociais) e pelos direitos humanos considerados os principais objetivos a serem atacados, visando a destruição do socialismo no Brasil.

Este trabalho apresenta um rápido balanço dos retrocessos ocorridos durante o governo Temer (2016-2018), considerando que o governo Bolsonaro (2019-2022) apresenta uma linha de continuidade e aprofundamento daquele. Na segunda parte, a partir das promessas de campanha e das primeiras

ações, inclusive a indicação de ministros e mudanças institucionais, procura demonstrar o aprofundamento da agenda política liberal-conservadora para as temáticas agrária e ambiental, particularmente para sujeitos do campo (movimentos sociais, entidades sindicais, agricultura familiar, famílias sem terra, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais).

Terra e território pós 2016: continuidade da agenda neoliberal de Temer

O governo Temer (2016-2018) pode ser caracterizado, em síntese, como o retorno da agenda econômica neoliberal e o desmonte profundo, veloz e abrangente do estado democrático de direito (CARDOSO JR., 2018). Fruto de um golpe parlamentar-jurídico-midiático, Temer implementou uma agenda econômica, não só questionável e impopular, mas neoliberal. Os destaques são a Emenda Constitucional (EC 95), que estabeleceu um teto para os gastos sociais, e a reforma trabalhista. Mudanças na CLT foram justificadas e realizadas para flexibilizar as relações e gerar empregos. No entanto, o resultado foi a precarização das relações de trabalho, persistindo as altas taxas de desemprego, pois a média foi de 12% da população economicamente ativa em 2018, o que significou mais de 12 milhões de pessoas desempregadas.

A desastrosa intervenção militar no Rio de Janeiro foi, mais do que uma ação governamental de combate à violência, um jogo que serviu apenas para publicizar uma pseudo preocupação com a segurança pública, com resultados quase nulos. Por outro lado, as forças jurídicas que ampararam o golpe em 2016 conseguiram inviabilizar a candidatura do ex-presidente Lula, que tinha amplo apoio popular (aparecia em primeiro lugar em todas as pesquisas eleitorais). Condenado com base em um processo eivado de vícios e preso de forma irregular, foi mantido afastado do pleito eleitoral, especialmente devido à atuação do então juiz Sérgio Moro, atual Ministro da Justiça e Segurança Pública do governo Bolsonaro.

Na mesma toada, as agendas agrária e ambiental do governo Temer foram marcadas por retrocessos, basicamente por ações que visavam retribuir apoios políticos à Bancada Ruralista, que votou em peso pelo *impeachment* da presidenta Dilma (CASTILHO, 2017). Tomou uma série de medidas, inclusive

com mudanças em leis, que retiraram direitos ou diminuíram a capacidade de intervenção do Estado no campo. Entre os vários retrocessos, se destacam a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), convertido em uma simples secretaria, e a edição da Medida Provisória (MP) 759, em dezembro de 2016 (SAUER & MÉSZARÓS, 2018)⁴.

As diversas sinalizações e apoios políticos do governo Temer ao agronegócio se materializaram em várias Medidas Provisórias, com destaque para a MP 733, de 15 de junho de 2016. Convertida na Lei 13.340, de 28 de setembro de 2016, concedeu facilidades financeiras e jurídicas a setores historicamente privilegiados no campo. Esta MP autorizou que produtores rurais, inscritos na Dívida Ativa da União e com débitos originários das operações de securitização e Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), liquidem o saldo devedor com descontos entre 60% a 95% do total. Dívidas acima de um milhão de reais ganharam descontos de até 65%, além de outras benesses como a suspensão do ajuizamento e do prosseguimento das execuções fiscais em andamento até o final de 2017. Na contramão de uma possível cobrança de débitos, a MP 733 premiou os maiores devedores da União, consumindo recursos que poderiam atender cerca de 120 mil famílias acampadas (LEITE, CASTRO & SAUER, 2018).

Na área ambiental, uma ação emblemática, entre várias, foi a publicação de duas MPs, alterando limites de parques e áreas de proteção ambiental para atender demandas do agronegócio, particularmente para a construção da Ferrogrão, ferrovia planejada para escoamento da soja do Mato Grosso até o porto de Miritituba ou Santarém (Pará). Em 2016, foram editadas as MPs 756 e 758, alterando os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamaxim, do Parque Nacional do Jamaxim e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, todos no Pará. Diante de pressões internacionais, as MPs não foram votadas no Congresso e perderam a validade, mas o Executivo enviou Projetos de Lei com os mesmos teores (CASTRO & SAUER, 2017)⁵.

⁴ Detalhes e análises sobre a agenda do governo Temer no meio rural podem ser obtidos nos diversos artigos contidos no dossiê Michel Temer e a Questão Agrária, publicado em 2018 pela Revista Okara: Geografia em debate.

⁵ Outro exemplo de retrocesso foi a publicação do Decreto 9.147, em 28 de agosto de 2017 que extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e seus Associados (Renca), criada em 1984 e localizada nos estados do Pará e Amapá. Substituindo o Decreto 9.142, este segundo manteve a extinção da Renca de mais de 46 mil km², sendo um território rico em minérios (ouro,

A extinção do MDA por meio da MP 726, de 12 de maio de 2016, foi um sinal de Temer de desmonte da política agrária. Para além de mudanças institucionais, a criação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, em substituição ao MDA, foi um rebaixamento da pauta agrária, reduzida a algumas ações pontuais. A própria Ouvidoria Agrária Nacional, criada em 1999, e responsável por mediar conflitos no campo foi extinta nesse processo. Embora recriada com a edição do Decreto 8.955, em 2017, que definiu a nova estrutura do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Ouvidoria foi subordinada ao Presidente desse órgão e perdeu sua autonomia. É importante destacar que a Bancada Ruralista sempre se manifestou contra a existência e atuação da Ouvidoria Agrária, acusando-a de “defender invasores de terras” nas tentativas de garantir direitos humanos e sociais das pessoas envolvidas nos conflitos.⁶

Ainda antes da consumação do golpe que destituiu a presidenta Dilma, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou, em abril de 2016, o Acórdão 775, tornando irregular o cadastro de 578 mil famílias já assentadas. As alegações do TCU eram que irregularidades na seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) poderiam acarretar prejuízos financeiros aos cofres públicos, um verdadeiro simulacro eivado de preconceitos (PAULINO, 2018). A referida decisão (aplaudida por dirigentes que assumiram a gestão do INCRA no governo Temer) impediu que milhares de famílias acessassem políticas públicas, como aposentadoria rural, serviços de assistência técnica, seguro Garantia Safra, além de outros programas sociais, como o Bolsa Família e o Programa Minha Casa Minha Vida (SAUER & LEITE, 2017). Essa decisão do TCU, argumento usado para a edição da MP 759 em 2016 (ARAUJO *et al.*, 2016), também suspendeu a seleção de novos beneficiários, a criação de novos projetos e o assentamento de novas famílias. O resultado foi que nenhuma família foi assentada em projetos de reforma agrária no governo Temer.

ferro e cobre) e composto por sete (07) unidades de conservação ambiental e duas (02) terras indígenas.

⁶ Na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra, de 2004, a Bancada Ruralista já havia requerido o indiciamento do então Ouvidor Agrário Nacional, Desembargador Gercino José da Silva Filho, acusando que a defesa das famílias assentadas e acampadas era um desrespeito à propriedade privada e apoio à invasão de terras.

A decisão do TCU foi agravada pelas ações persecutórias da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara, instalada entre 2015 e 2017. Esta CPI concentrou suas investigações e ataques ao INCRA e à Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Além da paralização das ações dos dois órgãos governamentais, a CPI aprovou um relatório com pedidos de indiciamentos de centenas de antropólogos/as, lideranças indígenas e agentes públicos, inclusive Procuradores da República, mas não recomendou nenhum indiciamento de mandantes de assassinatos no campo ou de invasores de terras indígenas (LEITE, CASTRO & SAUER, 2018).

Já perduravam dificuldades em relação ao avanço da agenda agrária no governo Dilma, mas mudanças executivas a partir de 2016 trouxeram de volta o ideário neoliberal para o campo. Em 22 de dezembro de 2016, foi publicada a MP 759 que trouxe profundas alterações na lei agrária (Lei 8.629, de 1993). Apesar dos argumentos da Exposição de Motivos (ARAÚJO *et al.*, 2016), para além de atender às “exigências do TCU para desbloquear o programa de reforma agrária que desde 2015 paralisaram as ações do governo Dilma” (TEIXEIRA, 2016, p. 1), os principais objetivos da MP foram desobrigar e inviabilizar ações fundiárias do Estado, por um lado, e regulamentar o mercado para a comercialização das terras públicas, por outro (LEITE, CASTRO & SAUER, 2018).

A MP 759, de 2016, convertida na Lei 13.465, em 2017, foi um marco na paralisação da política de assentamento de famílias no governo Temer. A MP alterou em torno de dez (10) diferentes leis relacionadas a terras rurais e urbanas, provocando retrocessos importantes inclusive em dispositivos fundiários urbanos. Entre as diversas mudanças na política fundiária rural, a edição da MP alterou mais de uma dezena de artigos da lei da reforma agrária (LEITE, CASTRO & SAUER, 2018).

A MP também alterou a seleção de famílias, exigindo o cadastramento dos interessados no INCRA, de forma individualizada e os acampamentos desapareceram da classificação e ordem de preferência para selecionar possíveis beneficiários (LEITE, 2018; LEITE & SAUER, 2017). Por outro lado, a principal ênfase está na titulação dos lotes e na regularização das ocupações irregulares nos projetos de assentamentos. Tomando como base uma noção vaga de “projeto consolidado”, a prioridade do INCRA passou a ser a entrega de títulos (LEITE, CASTRO & SAUER, 2018). Apesar de resultados ainda não devidamente

avaliados (muitos títulos foram emitidos em 2017-2018, mas poucos efetivamente chegaram às famílias assentadas), a emissão de títulos acaba retirando a responsabilidade do INCRA sobre os projetos de assentamentos, efetivando uma privatização de terras públicas.

Ainda, a edição da MP 759 alterou profundamente o Programa Terra Legal. Originalmente destinado a regularizar terras públicas ocupadas na Amazônia com extensão de até mil hectares, a Lei 13.465 estendeu o programa para todo o país. Ampliou o limite de regularização para áreas com extensão de até 2.500 hectares, sendo que as terras regularizadas deverão ser pagas com, no máximo, 50% do valor de mercado, estabelecido pelo INCRA (LEITE & SAUER, 2017). Além de desobrigar o Estado com a titulação e autonomia dos projetos de assentamento, essas mudanças demonstram o caráter privatista que inspirou a edição da MP e a nova lei (LEITE, CASTRO & SAUER, 2018).

Associada ou em consequência do abandono e mudanças da agenda agrária (ênfase na titulação e privatização de terras públicas) e ambiental (flexibilização das regras e da fiscalização), o país vivenciou o maior desmatamento da década. Entre agosto de 2017 e julho de 2018, 7.900 quilômetros quadrados (km²) de florestas foram destruídos. Houve ainda um crescimento na violência no campo, pois os assassinatos cresceram de 36, em 2014, para 70 casos em 2017. Cresceram inclusive 17% nos nove estados da Amazônia Legal, com 56 das 70 mortes registradas em 2017 (CPT, 2018). A liberação de registros de agrotóxicos também disparou no período, somando mais de mil autorizações⁷ entre 2016 e final de 2018 (CANCIAN, 2018).

Outro retrocesso se deu no combate ao trabalho escravo. Publicada em outubro de 2018, a Portaria 1.129 alterava conceitos como de “trabalho forçado”, “jornada exaustiva” e “condições análogas à de escravidão” e tornava mais difícil a publicação da chamada “lista suja”. Fruto de críticas de organismos internacionais como a própria Organização Internacional do Trabalho (OIT), essa portaria descaracterizou totalmente o esforço histórico de combater o trabalho escravo no campo brasileiro. Diante das pesadas críticas e pressões, inclusive de decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) suspendendo

⁷ Para outros detalhes sobre a agenda dos agrotóxicos no governo Temer, ver Friedrich e outros (2018).

os efeitos da mesma, o governo Temer publicou nova portaria no último dia útil de 2017. Em substituição à anterior, a Portaria 1.293, retomou as regras de combate ao trabalho escravo, desfazendo as medidas adotadas em outubro pelo Ministério do Trabalho. Apesar deste recuo, houve um esvaziamento da Comissão Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (CONATRAE), demonstrando o descaso com essa chaga social do campo.

Além das medidas já mencionadas, retrocessos ocorreram ainda por meio de outras medidas, por exemplo, a paralisação das demarcações das terras indígenas. Com a publicação do Parecer 01, de 2017, a Advocacia Geral da União (AGU) resolveu aplicar para todas às terras indígenas no país as 19 condicionantes estabelecidas pelo STF por ocasião do julgamento da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Criou insegurança jurídica ao violar o princípio do não retrocesso e subsidiando a decisão do governo de cancelar portarias anteriores que reconheciam a posse permanente de terras indígenas por seus povos (CNDH, 2017).

Na contramão dos retrocessos apontados no governo Temer, uma vitória importante em 2018 foi a decisão do STF que declarou a constitucionalidade do Decreto 4.887, de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Esta decisão julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239 proposta pelo então PFL em 2004, com votos de oito ministros, garantindo a legalidade da política de reconhecimento, demarcação e titulação das terras quilombolas.

Perspectivas do governo Bolsonaro a partir de promessas de campanha

Ainda durante o período de campanha eleitoral em 2018, o então candidato Bolsonaro fez diversas declarações demonstrando, de forma nítida, o desrespeito às políticas governamentais de reforma agrária, à luta pela terra e às demandas da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais. Respalgando ou prometendo ampliar ações governamentais que criminalizam as lutas no campo, apresentou uma agenda de campanha, procurando atender os interesses do agronegócio exportador e da elite agrarista brasileira.

Algumas manifestações no período de campanha eleitoral, e mesmo na transição de governo, demonstram a ideologia política do novo governo. Itens do programa de governo, disponível no sítio do TSE, corroboram o fundamentalismo reacionário, combinado com uma perspectiva econômica ultraneoliberal, mesmo que parte significativa dessas manifestações não tenham desdobramentos efetivos nas práticas políticas.

Conforme já mencionado, para além de oposição política às lutas e demandas sociais, a campanha foi marcada por manifestações preconceituosas e aversão às bandeiras da sociedade civil organizada e reivindicações históricas. Já eleito, mas ainda antes de tomar posse, o presidente declarou publicamente sua recusa em negociar com as forças políticas do campo. Em entrevista no final de outubro afirmou que “não tem conversa com o MST”, explicitando que não haverá diálogo com os movimentos sociais como o MST e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Uma postura política que repete a base ideológica da criminalização, ou seja, as ações e bandeiras desses devem ser “enquadrados como atos de terrorismo” (FONSECA, 2018).

A carga de preconceitos sobre povos e comunidades tradicionais não foi diferente, o que levou à Procuradoria Geral da República a denunciar o então deputado federal por crime de racismo. Segundo essa denúncia da PGR, em palestra em um clube no Rio de Janeiro, em 2017, o deputado usou expressões racistas, ofendendo e depreciando a população negra e as comunidades quilombolas (SALOMÃO, 2018). Na mesma palestra, ainda como pré-candidato, prometeu não destinar recursos para entidades não governamentais e não reconhecer nem demarcar terras indígenas ou territórios quilombolas, pois são pessoas que “não fazem nada” e “nem pra procriar servem” (ROUVENAT, 2017).

Logo após o final da campanha, já na condição de eleito, voltou a enfatizar posição contrária à luta histórica dos povos indígenas. Além de promessas como “tratar os povos indígenas como brasileiros” e “proporcionar meios para os índios” se “integrarem à sociedade”, Bolsonaro reafirmou seu compromisso de liberar o arrendamento para a expansão da fronteira agrícola em terras indígenas. Diante da possibilidade de novos negócios, ou mesmo de regularizar invasões em curso, esta posição fez com que “...deputados ruralistas acelera[ssem] projetos que ampliam o uso das terras” indígenas (CANZIAN, 2018), criando novos focos de conflitos ou acirrando velhas disputas. Esta po-

sição governamental representa uma ameaça direta à autonomia e aos modos de vidas de povos indígenas em todo o país.

Na mesma toada, em várias ocasiões, defendeu a liberação de mineração em terras indígenas e “segurança jurídica” aos produtores rurais. Em promessas a fazendeiros em São Paulo, afirmou que é preciso “impedir que ‘de uma hora para outra’, a terra de um agricultor possa ser incluída num plano de demarcação indígena ou quilombola” (O SUL, 2018). Ainda, criticando a demarcação de terras indígenas como parte de pressão estrangeira, afirmou que os povos indígenas estariam “...em situação inferior a nós’ e não pode ser usado para a demarcação de uma ‘enormidade’ de terras que poderão no futuro ser transformadas em ‘novos países’” (O SUL, 2018).

Procurando dar materialidade à sua perspectiva conservadora e antissocial, pautou também a extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA). A equipe de transição anunciou a intenção de extinguir o MMA, tornando a pasta em uma secretaria subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O fato causou preocupação até entre frações do agronegócio devido às possíveis retaliações de compradores internacionais, o que acabou provocando um recuo na proposta.

Outro tema polêmico, que vem ganhando repercussão desde a eleição, é a liberação de investimentos e aquisição de terras por estrangeiros. Alvo de debates durante o governo Temer, este não obteve consenso interno, especialmente por resistência do então ministro da Agricultura, e foi inviabilizada a tramitação do PL 4.059, de 2012, que libera investimentos estrangeiros em terras. No entanto, em entrevista ao Canal Rural, em 22 de março de 2019, o secretário de assuntos fundiários do MAPA retomou o tema e o apoio à liberação, afirmando que “não dá para um país considerado do Novo Mundo, com tantas fronteiras agrícolas ainda virgens, dizer que vai fechar as portas para aqueles que queiram vir aqui investir”. Esta postura é condizente com a ideologia neoliberal do ‘vamos vender tudo’, expressão utilizada pelo atual ministro da Economia, apontando para a total desregulamentação e eliminação do controle do Estado sobre as terras.

O governo Bolsonaro no campo a partir de atos administrativos

Três meses depois da posse, ainda não é possível apontar um rol de propostas e ações concretas do governo Bolsonaro (2019-2022). Os atos administrativos realizados indicam, por um lado, o aprofundamento da criminalização das organizações sociais do campo, da luta pela terra e das reivindicações de povos indígenas e comunidades tradicionais.⁸ A indicação da ex-coordenadora da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) para ministra da Agricultura e do ex-presidente da UDR, Luiz Antônio Nabhan Garcia, para Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA, por outro lado, indicam alianças políticas e materializam o apoio governamental às entidades de representação, especialmente da Bancada Ruralista, e interesses do grande agronegócio.

Apesar da ausência total de qualquer política voltada para o meio rural brasileiro, algumas ações explicitam a intencionalidade do Executivo Federal. A primeira delas já ficou evidente no discurso de posse de 01 de janeiro de 2019. Mantendo o tom agressivo da campanha eleitoral, afirmou sobre “...um dia em que o povo começou a se libertar do socialismo, se libertar da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto”. O conteúdo desta afirmação é explicitado em artigo de opinião de um de seus mais novos asseclas, quando esse disse “chega de bagunça na reforma agrária. Essa foi a mensagem de Jair Bolsonaro ao nomear um general do Exército para o comando do INCRA...” (GRAZIANO, 2019).

Por ocasião da posse, foram editadas a MP 870 e o Decreto 9.660, que tratam da reorganização dos órgãos federais. Esta MP, e sua regulamentação com os decretos, definiu a nova estrutura governamental com 22 Ministérios e 19 Secretarias Especiais (DULCI & TUBINO, 2019), contemplando a fusão de pastas, mudança de competências setoriais e eliminação de agendas governamentais. Embora a edição de medida provisória seja ato comum quando da

⁸ A criminalização das lutas no campo foi ampliada a partir de 2016, especialmente com ameaças constantes nos vários projetos de lei de combate ao terrorismo em tramitação no Congresso Nacional. Por ocasião da posse em 2019, a inclusão do Inciso II no art. 5º. na MP 870, atribuiu à Secretaria de Governo, comandada por um general, a tarefa de “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”.

transição de governo, este ato trouxe não só ajustes, mas uma profunda alteração na organização estatal, extinguindo estruturas por completo e fundindo outras. O Ministério Público Federal manifestou a inconstitucionalidade da MP 870, questionando a definição do MAPA como responsável pela demarcação de terras indígenas (MPF, 2019), afrontando o estatuto constitucional ao colocar sobre a mesma competência interesses antagônicos em prejuízo dos direitos indígenas.

Na área agrária e agrícola, destacam-se tanto as ações de esvaziamento quanto de ampliação de ações. No âmbito do MMA,⁹ foram extintas as agências de mudança do clima, extrativismo, desenvolvimento rural sustentável, recursos hídricos e desertificação. A Agência Nacional de Águas (ANA) teve sua vinculação transferida do MMA para o Ministério do Desenvolvimento Regional. A própria Secretaria Especial Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), que estava ligada à Casa Civil da Presidência da República e era herdeira de grande parte das competências do antigo MDA, também foi extinta. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) foi desvinculada do Ministério da Justiça e destruída, tendo sua competência maior (identificação, demarcação e licenciamento de terras indígenas) transferida para o MAPA. A estrutura remanescente e atribuições restaram vinculadas ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – estrutura de assessoria e de participação social, criada em 1993, contribuiu decisivamente na formulação de políticas de superação da fome e criação de mercados institucionais – amancebuou extinto sem maiores explicações ou justificativas.

Por outro lado, houve uma verdadeira “anabolização” do MAPA, que absorveu um rol imenso de competências e entidades. O Serviço Florestal Brasileiro, criado em 2006 para a gestão de florestas públicas federais, em especial a concessão florestal, que posteriormente recebeu a competência para a gestão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), ficou dentro da estrutura do MAPA. O INCRA, autarquia responsável, entre outros, pela reforma agrária, regularização fundiária, certifi-

⁹ A nomeação do ex-secretário de meio ambiente do estado de São Paulo e membro do grupo Endireita Brasil, Ricardo Salles, para o cargo de Ministro do Meio Ambiente representa o peso do agronegócio no governo. Segundo o Secretário Especial de Assuntos Fundiários do MAPA, a nomeação de Ricardo “significa o fim do estado policialesco e o fim do estado confiscatório em cima de quem trabalha e produz nesse país” (GIRARDI, 2018).

cação de imóveis rurais e o pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural, também ficou vinculado ao MAPA, subordinado à Secretaria de Assuntos Fundiários, hegemônica pela UDR. Presidido por um militar, o INCRA ficou responsável por coordenar os processos de identificação e demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por indígenas e de terras remanescentes de quilombos.¹⁰

Como síntese desses arranjos, os bens da natureza (em especial água, terra e florestas) ficam submetidos à agenda produtiva, especialmente para a expansão de monocultivos, e especulativa do agronegócio. Na lógica neoliberal e conservadora, não existe a necessidade de grandes concertações entre agendas agroambientais dentro do governo, já que essas estão submetidas à lógica do MAPA, capitaneado por uma ministra afinada com a Bancada Ruralista.

Paralelo ao remodelamento da estrutura governamental, cabe jogar luz sobre os principais grupos que vem disputando caminhos sobre a política agrária e ocupando os espaços nos órgãos públicos. Quatro setores do governo manifestaram intenção pública em obter influência na política de controle de terras. O primeiro, representando fração do capital financeiro na agricultura que, ainda na fase de transição de governo, propôs o lançamento de uma *golden share* para a gestão de terras públicas (BRASILAGRO, 2018). Tal possibilidade parece descartada por ora (CUNHA, 2018), mas pode eventualmente ser retomada depois que a Reforma da Previdência, atual prioridade zero do Ministério da Economia, tiver sua tramitação encerrada.

O segundo grupo, capitaneados pela FPA e Confederação Nacional da Agricultura (CNA), embora não representem um bloco homogêneo, estão atentas à agenda fundiária aberta no primeiro governo Dilma e tiveram incidência na agenda operacional do INCRA desde então. Castilho (2018) destaca que a atuação da FPA foi decisiva na derrubada da presidenta Dilma e também na manutenção do presidente Michel Temer. Na dianteira desse bloco, a agora ministra do MAPA, Tereza Cristina (DEM/MS), tem feito o discurso de que a agricultura empresarial e a familiar “são o mesmo negócio”, justificando a existência de um só ministério “que olhará com igual destaque para todos os produtores rurais brasileiros, independente dos seus portes”.

¹⁰ Com as mudanças administrativas e institucionais, o INCRA recebeu atribuições, mas não possui novo regimento interno, definindo sua estrutura, nem recursos para exercer tais atribuições.

A agenda do grande agronegócio já é devidamente conhecida e a pauta prioritária apresentada pela FPA ao presidente passa pela simplificação do licenciamento ambiental, aceleração da regularização fundiária, transformar em lei o conteúdo do parecer 01/2017 da AGU, liberação acelerada de agrotóxicos e revogação dos decretos e portarias do fim do governo Dilma para áreas indígenas, quilombolas e reforma agrária (FPA, 2018). Castilho (2018) resgata falas de importantes membros da FPA, em especial do atual presidente, o deputado Alceu Moreira (MDB/RS) que vociferou em 2014 contra os povos indígenas: “Nós, os parlamentares, não vamos incitar a guerra, mas lhes digo: se fartem de guerreiros e não deixem um vigarista desses dar um passo na sua propriedade”.

O terceiro grupo é o setor mais atrasado da renda fundiária, representado pela União Democrática Ruralista (UDR) com a nomeação de Nabhan Garcia para a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do MAPA. Tal nomeação ocorreu após uma série de falas públicas do ex-presidente da UDR, preterido no processo de definição do primeiro escalão. Esse setor defende publicamente a criminalização dos movimentos de luta pela terra e a “normalidade” de grupos de defesa da propriedade. Um resumo das práticas da UDR pode ser verificado em Furhmann (2019), com destaque para o seu vínculo com milícias rurais.¹¹

Os militares compõem outro grupo e possuem uma histórica participação na agenda fundiária brasileira, sendo que o próprio INCRA foi criado durante a ditadura civil-militar. Ainda no período de transição de governo, o próprio vice-presidente, general Mourão, foi ao INCRA para uma “visita de cortesia” sem motivos divulgados. Esse setor aparentemente conquistou fração importante do comando do INCRA, tendo um general da reserva nomeado como presidente e um coronel na Ouvidoria Agrária Nacional, sendo mais três coronéis já apontados mas ainda não nomeados para diretorias (Obtenção de Terras, Desenvolvimento de Assentamentos e Gestão Estratégica) do INCRA.

As disputas entre a ministra Tereza e o Secretário Nabhan são públicas e já transitaram por temas polêmicos como a revisão dos atos de demarcação de terras indígenas (como a TI Raposa Serra do Sol, em Roraima, que já teve

¹¹ É parte desse grupo Abelardo Lupion, ex-deputado federal (DEM/PR) e neto do maior grileiro de terras do Paraná (o ex-governador Moisés Lupion) e atual assessor da Presidência da República. O Ministro Onix é outro componente da Bancada Ruralista, com ações históricas contra os movimentos sociais na Câmara, inclusive como membro de CPIs.

seu processo homologado pelo Supremo Tribunal Federal). Entretanto, com noventa dias de governo, já começam a aparecer alguns sinais do arranjo entre essas forças, como o plantio de commodities via arrendamento ou parceria em terras indígenas. Na agenda da reforma agrária, a sinalização de boicote e criminalização dos movimentos sociais,¹² aprofundamento do esvaziamento das estruturas administrativas¹³ e paralisação das vistorias para a obtenção de terras¹⁴ estão entre as principais ações e marcas do governo Bolsonaro.

Até a finalização deste capítulo, não haviam metas publicamente apontadas, nenhuma área foi destinada à reforma agrária e nenhum assentamento foi criado em áreas anteriormente já destinadas para a reforma agrária. A situação se repete para a homologação e demarcação de áreas indígenas e quilombolas. Na agenda do agronegócio, é possível constatar o recorde de registro de agrotóxicos no período, totalizando 74 nos dois primeiros meses (CANCIAN, 2018). Em que pese a ausência de diretrizes gerais, pode-se constatar a existência de um ambiente autorizativo para a barbárie, dado a indiferença do governo com os massacres, assassinatos e outros processos de violência instaurados no meio rural, incluindo a invasão de terras indígenas.

Paralelamente, a MP, além de propor uma varredura nos benefícios previdenciários vigentes, o que historicamente tem servido de cortina de fumaça, mascara um mecanismo perverso para obstaculizar o acesso às políticas sociais e previdenciárias por parte dos segurados especiais, alterando a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Conforme prevê a MP em discussão no Congresso, a partir de 2020, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural ocorrerá exclusivamente pelas informações constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Foram, portanto, excluídas do processo de cadastramento dos segurados especiais as entidades de classe, como confederações ou federações. O problema

¹² Em memorando circular às Superintendências Regionais, o Ouvidor Agrário Nacional proibiu a recepção de “entidades que não possuam personalidade jurídica” além de “invasores de terras”, postura que foi rechaçada pelo MPF.

¹³ A Portaria Conjunta MAPA/INCRA 01/2019 estabeleceu diretrizes para reestruturação organizacional do INCRA prevendo a extinção de três superintendências regionais e a redução de até 30% (trinta por cento) de cargos e funções de confiança.

¹⁴ O presidente do INCRA expediu o Memorando Circular 01/2019, suspendendo a vistoria de imóveis rurais para fins de obtenção de áreas para a reforma agrária.

ganha envergadura ao consideramos que apenas cerca de 10% dos segurados especiais estão cadastrados no CNIS-Rural (PEIXOTO, 2019).

A aprovação desta MP certamente dificultará o acesso à aposentadoria para milhões de brasileiras e brasileiros, gerando miséria e aumentando a desigualdade social. No campo, poderemos ver a ampliação da extrema pobreza com velocidade, em especial nos pequenos municípios, dado que nestes a aposentadoria rural tem impacto maior no orçamento do que o Fundo de Participação dos Municípios.

Ao mesmo tempo em que o governo ataca a política de benefícios previdenciários, os grandes devedores da previdência, muitos dos quais proprietários de terras não são incomodados. Vale lembrar que estes foram beneficiados por diversos benefícios fiscais para regularização de suas vultuosas dívidas fiscais.

Considerações prospectivas/perspectivas

Como pode-se verificar, a agenda eleitoralmente vitoriosa em 2018 traz uma série de riscos para o estado democrático de direito. No rural, esse processo se agudiza com o avanço da mercadorização da terra e com o movimento conjunto de invisibilização, escanteamento e a criminalização dos mais desfavorecidos. Os possíveis desdobramentos do avanço dessa agenda no médio prazo são de difícil inferência, mas pode-se listar o avanço da especialização produtiva, a flexibilização da agenda ambiental e o avanço do êxodo rural.

Apesar das sinalizações de aprofundamento da agenda de desregulamentação constitucional e legal nos temas aqui abordados, é importante afirmar que as entidades da sociedade civil são resistência contra esse processo de desmonte da CF 88 e pautarão o poder judiciário e o ministério público¹⁵. Temas de grande interesse do agronegócio estão sendo paulatinamente pautados e os métodos de resistência precisarão sofrer os devidos ajustes para esse novo período.

Os setores populares têm o enorme desafio de resgatar aqueles que, iludidos pelo delírio coletivo da criminalização da esquerda, aderiram à teses conservadoras. Nesse processo, especial atenção deve ser dada aos que estão

¹⁵ Como exemplo, em 28 de julho de 2017 o Ministério Público Federal (ADI 5771) e o Partido dos Trabalhadores (5787) ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei 13.465/2017.

descontentes mas ainda não se manifestam e aqueles que ainda resistem com receio ou preconceito dos projetos da esquerda.

Cabe ao nosso campo político apostar e atuar nas fraturas existentes, como o tema da aquisição de terras por estrangeiros, acumular forças para o próximo período e disputar a consciência das pessoas cotidianamente.

Referências bibliográficas

- ARAUJO, B.C.; OLIVEIRA, D.H. e PADILHA, E. *Exposição de motivos*: EMI 00020/2016. MCidades MP CCPR. Brasília, Casa Civil da Presidência da República, 21 de dezembro de 2016 – Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BRASILAGRO. Disponível em: <www.brasilagro.com.br/conteudo/bolsonaro-quer-golden-share-fundiaria-para-venda-de-terras-a-estrangeiros.html>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BOITO Jr., A. *A questão do fascismo no governo Bolsonaro*. 10 de janeiro de 2019. Disponível em: <www.brasildefato.com.br/2019/01/10/artigo-or-a-questao-do-fascismo-no-governo-bolsonaro>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BORON, A. *Bolsonaro y el fascismo*. 02 de janeiro de 2019. Disponível em: <www.atilioboron.com.ar/2019/01/bolsonaro-y-el-fascismo>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- CANCIAN, Natália. Registro de agrotóxicos no Brasil cresce e atinge maior marca em 2018. *Folha de S.Paulo*, 04 de março de 2019. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/registro-de-agrotoxicos-no-brasil-cresce-e-atinge-maior-marca-em-2018>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- CANZIAN, Fernando. Bolsonaro acentua conflito de interesses em terras indígenas. *Folha de S.Paulo*, 25 de novembro de 2018. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/bolsonaro-acentua-conflito-de-interesses-em-terras-indigenas>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- CARDOSO Jr., J.C. *A Constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. 400p.
- CASTILHO, A. L. A serpente fora do ovo: a frente do agronegócio e o supremacismo ruralista. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 699-707, 2018.
- CASTRO, Luís Felipe Perdigão; SAUER, Sérgio. Marcos legais e a liberação para investimento estrangeiro em terras no Brasil. In: MALUF, Renato S. e FLEXOR, Georges (Orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, p. 39-51, 2017.
- CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Nota pública de repúdio ao parecer 01/2017 da AGU que viola o direito dos povos indígenas aos seus territórios*. 27/09/2019. Disponível em: <www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/mocoos/2017.09.28NotasobreParecern01daAGU_aprovada.pdf/@@download/file/2017.09.28-Nota%20sobre%20Parecer%20n%C2%BA%2001%20da%20AGU_aprovada.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Assassinatos no campo batem novo recorde e atingem maior número desde 2003*. Goiânia, CPT, 2018. Disponível em: <www.cptnacional.org.br>.

- org.br/publicacoes-2/destaque/4319-assassinatos-no-campo-batem-novo-recorde-e-atingem-maior-numero-desde-2003>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- CUNHA, Joana. Uso de 'golden share' deve ser descartado das privatizações de Bolsonaro. *Folha de S.Paulo*, 29 de dezembro de 2018. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/12/uso-de-golden-share-deve-ser-descartado-das-privatizacoes-de-bolsonaro.> . Acesso em: 31 dez. 2018.
- DULCI, L.; TUBINO, N. *Quem é quem no organograma agrário e ambiental do novo governo*. Disponível em: <www.brasildebate.com.br/quem-e-quem-no-organograma-agrario-e-ambiental-do-novo-governo>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- FONSECA, Marcelo da. "Não tem conversa com o MST", diz Jair Bolsonaro. EM.com.br. 29/10/2018. Disponível em: <www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/10/29/interna_politica,1001378/nao-tem-conversa-com-o-mst-diz-jair-bolsonaro.>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA (FPA). *Pauta prioritária – setor agropecuário*. Disponível em: <https://agencia.fpapropecuaria.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2018/10/Pauta-Prioritaria-Sector-Agropecuario.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- FRIEDRICH, K. *et al.* Agrotóxicos: mais venenos em tempos de retrocessos de direitos. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 326-347, 2018.
- FURHMANN, L. *Milícias e fuzis*: as más companhias de Nabhan Garcia, o homem de Bolsonaro para a reforma agrária. Disponível em: <www.theintercept.com/2019/02/19/milicias-nabhan-garcia>. Acesso em: 20 fev. 2019.
- GRAZIANO, Xico. Governo põe ordem na reforma agrária. *Poder 360*. 13/02/2019. Disponível em: <www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-anuncia-general-do-exercito-como-presidente-do-incra> Acesso em: 20 fev. 2019.
- GIRARDI, G. *Bastidores*: Troca em equipe de transição reforça peso do agro sobre ambiente na gestão Bolsonaro. *O Estado de S. Paulo*, 14/12/2018. Disponível em: <www.sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/bastidores-troca-em-equipe-de-transicao-reforca-peso-do-agro-sobre-ambiente-no-governo-bolsonaro>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- LEITE, Acácio Z.; CASTRO, Luiz F. P. e SAUER, Sérgio. A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n.2, p. 247-274, 2018.
- _____. Decreto 9.311/2018: a legalização da especulação das terras carimbadas para a reforma agrária. Florianópolis: Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, 2018 (Texto para Discussão 02/2018).
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). *Ouvidoria Agrária atua para resolver conflitos por disputa de terras*. Disponível em: <www.mda.gov.br/sitemda/noticias/ouvidoria-agr%C3%A1ria-atua-para-resolver-conflitos-por-disputa-de-terras#sthash.k8tu8vbQ.dpuf>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Ação Direta de Inconstitucionalidade no. 5.883/DF. Disponível em: <www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ADI005883lei13465regularizacao-funditariaurbana.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2019.
- _____. Nota Técnica nº 1/2019-6ªCCR. Disponível em: <www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-1.2019>. Acesso em: 08 mar. 2019.
- O SUL. Bolsonaro disse que os índios querem dentista e internet. 01/12/2018. Disponível em: <www.osul.com.br/bolsonaro-diz-que-indio-quer-dentista-e-internet>. Acesso em: 08 mar. 2019.

- OLIVEIRA, Cida. Eleitores de Bolsonaro estão em áreas de influência do agronegócio. *RBA – Rede Brasil Atual*, 10/10/2018. Disponível em: <www.redebrasilatual.com.br/eleicoes-2018/eleitores-de-bolsonaro-estao-em-areas-de-influencia-do-agronegocio>. Acesso em: 08 mar. 2019.
- PAULINO, E. Para não dizer que não falei do crime de lesa Pátria de Temer: os Decretos 9.309, 9.310 e 9.311/2018. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v.12, n. 2, p. 275-292, 2018.
- PEIXOTO, E. *A importância dos benefícios previdenciários rurais para a economia dos municípios do Nordeste*. Recife, 2019. No prelo.
- ROUVENAT, Fernanda. Jair Bolsonaro é condenado a pagar R\$ 50 mil por danos morais a comunidades quilombolas e população negra. *G1 Rio*. Disponível em: <www.g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/jair-bolsonaro-e-condenado-a-pagar-r-50-mil-por-danos-morais-a-comunidades-quilombolas-e-populacao-negra>. Acesso em: 08 mar. 2019.
- SALOMÃO, Lucas. PGR denuncia Jair Bolsonaro por racismo. *Portal G1*, 13/04/2018. Disponível em: <www.g1.globo.com/politica/noticia/pgr-denuncia-deputado-jair-bolsonaro-por-racismo>. Acesso em: 08 mar. 2019.
- SAUER, Sérgio & MÉSZARÓS, George A. La economía política de la lucha por la tierra bajo los gobiernos del Partido de los Trabajadores en Brasil. In: KAY, Cristóbal e VERGARA-CAMUS, Leandro (eds.). La cuestión agraria e los gobiernos de izquierda en América Latina: Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo. Buenos Aires, *CLACSO*, 2018, p. 315-347.
- SAUER, Sérgio & LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da apropriação de terras no Brasil. *Revista Retratos de Assentamentos*. V. 20, n. 1, 2017, p. 15-40.
- TEIXEIRA, Gerson. *Medida Provisória nº 759, de 2016*. Dispositivos sobre as Políticas Agrária e Fundiária: Parecer. Câmara dos Deputados, Brasília, 24 de dezembro de 2016.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Proposta de governo de Jair Bolsonaro. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/jair-bolsonaro-proposta-de-governo-1o-turno>>.
- VITAGLIANO, Luis F. Os mapas do poder dos ruralistas. *Outras palavras*. 21/03/2019. Disponível em: <www.outraspalavras.net/direita-assanhada/os-mapas-do-poder-dos-ruralistas/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=21_3_os_mapas_do_poder_dos_ruralistas_petrobras_paulo_guedes_planeja_desmonte_educacao_publica_de_co_turno_neoliberalismo_periferico_e_a_oportunidade_perdida&utm_term=2019-03-21>. Acesso em: 21 mar. 2019.

Terraplanismo econômico na Reforma da Previdência

Antonio José Alves Jr.

Cláudia Henschel de Lima

Rogério Studart

A ideologia é o inimigo atual. Eu sou apenas um cientista fazendo meu trabalho.

Paulo Guedes¹

Introdução

Há algum tempo, um diagnóstico, ou um *conjunto de crenças*, tem dominado o debate econômico nacional. Ele se divide em quatro partes. Na primeira, vemos que o principal empecilho ao crescimento econômico é o tamanho do Estado, sendo a dívida pública a sua maior manifestação. Na segunda, a “austeridade expansionista”, que leva à redução da atuação do Estado, é a única saída para a retomada sustentada do investimento, para o crescimento de longo prazo e para a redução do nível atual de desemprego. Na terceira, para garantir a austeridade de forma definitiva, é preciso aprisionar o “Leviatã”, e manter constante vigília de seus movimentos na jaula – argumento que deu base ao chamado Teto dos Gastos. Por fim, uma profunda reforma da previdência é a única forma para manter a austeridade, com todos os resultados positivos já enunciados.

Este é um *conjunto de crenças* que contou com a simpatia de setores da mídia, da academia e do mercado ao longo dos últimos anos. Este conjunto foi apropriado pela atual equipe liderada pelo ministro Paulo Guedes, que o

¹ Entrevista de Paulo Guedes ao Financial Times. Cf.: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/paulo-guedes-prepara-perestroika-de-liberalizacao-do-mercado.shtml>. [N.E.]

radicalizou ao imputar o surgimento deste suposto “Leviatã” a todos os governos das últimas três décadas.² E, segue o argumento, para enfrentar uma enfermidade tão crônica, e libertar o país de décadas de políticas socialistas equivocadas, medidas radicais são necessários – incluindo, como veremos, a reforma previdenciária proposta pela atual equipe econômica.

Esta abordagem da equipe econômica atual é comum a outros aspectos das políticas propostas pelo governo Bolsonaro, e se associa a um movimento que tomou força em diversas partes do mundo – mais predominantemente nos Estados Unidos: o Terraplanismo. Mais do que a crença na Terra plana, é alçar uma “opinião” de um grupo à categoria de “verdade” universal, selada e sacramentada – mesmo que as premissas tenham sido disputadas anteriormente ou só se aplique a casos extraordinários. Por ser “verdade universal”, ela é superior a qualquer hipótese, e não pode ser questionada por qualquer outra visão de mundo.

A partir dessa abordagem, a receita para o desenvolvimento, de Guedes, é a radicalização das prescrições contidas no programa de austeridade “Ponte para o Futuro”, do governo Temer³. A abordagem leva à conclusão que o desafio brasileiro é superar já, e de uma vez por todas, a dependência do Estado. A ordem é reduzir permanentemente os gastos públicos e constranger ao máximo o espaço para políticas econômicas intervencionistas e expansionistas. Firme nessa direção, seu primeiro grande passo pretende ser a Reforma da Previdência: “tem que economizar 1 trilhão de reais em dez anos e acabar com os privilégios”. Fora disso, diria Paulo Guedes, em tom ameaçador, é a “morte rubra”.⁴

² Há uma certa ironia nesse argumento já que o conjunto de crenças foi, de forma geral, nutrido por economistas de oposição ao governo de Lula, e especialmente de Dilma, e defensores das políticas dos governos FHC e de algumas do governo Collor. Para o ministro, todos após a ditadura, com exceção do governo atual, os demais teriam um vetor comum: todos seriam socialistas, convencidos da necessidade do Estado grande e controlador. De fato, no discurso de Paulo Guedes no *Brazil Day in Washington*, 18.03.2019, afirmou que “a edificação da jovem democracia brasileira se apoiou em gastos sociais excessivos, que resultaram em endividamento público crescente, inflação elevada, juros altos e estagnação”. Ainda segundo o ministro, depois de 30 anos de esquerda, “a centro direita ganhou as eleições para reformar as instituições e cortar as despesas que engolem as finanças públicas”.

³ Ver entrevista de Paulo Guedes ao *Valor*, em 01/07/2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/5631153/economista-de-bolsonaro-planeja-aprofundar-teto-de-gastos-e-privatizar>>.

⁴ “A máscara da morte rubra” é um conto de Edgar Allan Poe sobre a tentativa da nobreza de um reino se proteger de um surto fatal, a morte rubra, por meio da edificação de uma

John Maynard Keynes, em 1936, já alertava contra os perigos de políticas que não se sustentam intelectualmente ou pelas evidências.⁵ Como indicam artigos de André Lara Resende e João Sayad,⁶ este é o caso dos que guiam a atual reforma. Por concordarmos com Lara Resende e Sayad, o presente texto sustenta que a Reforma da Previdência, defendida por Guedes, é fundada em premissas intelectualmente questionáveis, e cálculos baseados em metodologias opacas e pouco confiáveis. Dado que a reforma afeta o futuro desta e de muitas outras gerações de trabalhadores,⁷ os resultados da abordagem *terraplanista* da reforma podem ser desastrosos “se tentarmos aplicá-la aos fatos da experiência”.

Nas seções que se seguem desenvolvemos os argumentos apresentados nesta introdução. Na nossa conclusão, sugerimos que há alternativas para chegarmos à almejada recuperação dos investimentos e a criação de empregos bem pagos na economia brasileira deve trilhar.

grande muralha em torno de um castelo. No fim, a oposição entre fartura, dentro dos muros, e a morte, do lado de fora, se revelou uma ilusão que desgraçou a todos. A muralha da austeridade permanente é anunciada, por Guedes, como promessa e ameaça: sem o Estado, teremos tudo; com ele, resta a morte.

⁵ “I shall argue that the postulates of the classical theory are applicable to a special case only and not to the general case, the situation which it assumes being a limiting point of the possible positions of equilibrium. Moreover, the characteristics of the special case assumed by the classical theory happen not to be those of the economic society which we actually live, with the result that its teaching is misleading and disastrous if we attempt to apply it to the facts of experience”. Keynes (1936).

⁶ O artigo de André Lara Resende, publicado no Caderno Especial “Eu & fim de Semana”, do jornal Valor Econômico (p. 4 – 7), intitulado “Uma armadilha conceitual” argumenta que o antigo paradigma econômico que sustenta as políticas econômicas da austeridade está prestes a ruir, precisamente, porque “a realidade (...) mostrou-se flagrantemente incompatível com a teoria convencionalmente aceita.” (p.4). Na mesma linha, veja o artigo de João Sayad, de 15.03.2019, ‘Ar fresco, o artigo do André’ <https://www.valor.com.br/opiniaio/6161785/ar-fresco-o-artigo-do-andre> .

⁷ De fato, a proposta dificulta o acesso aos benefícios, aumentando a idade mínima de aposentadoria das mulheres, de 60 para 62 anos, no setor privado, e ampliando o tempo mínimo de contribuição de 15 para 20 anos, além de diminuir o valor dos benefícios por meio de regras mais restritivas de cálculo e diminuindo o valor do Benefício de Prestação Continuada, de um salário mínimo, para 400 reais. O que evidencia a indiferença quanto aos riscos de corrosão do bem-estar coletivo, que deveria, por sua vez, ser protegido pelo sistema de previdência social.

O Terraplanismo como método político

O modelo do Terraplanismo concebe o formato da Terra como plano ou em disco. Trata-se de uma concepção arcaica, que fora posta em questão a partir do pensamento pitagórico, já no Século VI A.C, sendo relegada ao campo da ideologia pela física moderna. No entanto, em pleno Século XXI, testemunhamos o retorno do Terraplanismo, promovido por celebridades populares, como o jogador de basquete Shaquille O'Neal, com um apelo a uma parcela significativa da população nos Estados Unidos, que tem uma longa tradição de construção de teorias da conspiração, e, portanto, enorme desconfiança em relação a todos os valores e ideias do chamados *establishment* – inclusive naquele defendidos por governos, lideranças do setor privado e da academia.

Longe de ser apenas uma posição exótica, ela influencia a emergência de movimentos anti-vacinas bem organizados e financiados, que começam a ser correlacionados ao retorno de doenças erradicadas. Essa posição é semelhante à dos defensores do Criacionismo nas disciplinas de Biologia, confundindo as fronteiras entre o pensamento científico e religião, podendo dar origem a um caos intelectual com efeitos desastrosos.

Isso nos coloca não apenas a interrogação sobre as causas do retorno do Terraplanismo, como, mais importante, nos impõe uma pergunta sobre os fantasmas em que acreditamos e que habitam o solo de nossa história. De fato, a história do pensamento ocidental demonstra que fantasmas sempre orientam o campo da opinião (doxa), e interferem nas decisões políticas – haja visto o exílio de Galileu decretado pela Inquisição Romana, no século XVII.

Atualmente, no Brasil, terraplanismo, anti-globalismo e criacionismo, que constituem um sistema de mundo plano e fundamentado em Deus, disputam a orientação das políticas sociais, de direitos humanos, educacional e externa do governo Bolsonaro⁸. Será que a política econômica de Paulo Guedes, com destaque para a Reforma da Previdência, se exime do Terraplanismo? Cremos

⁸ O ministro da Educação do governo Bolsonaro, Vêlez Rodrigues, um apoiador incondicional das políticas econômicas neoliberais, defende que a Educação deve contemplar a vontade da família e as tradições para afixar os currículos escolares, se contrapondo à ideia de um currículo nacional básico estruturado, obrigatoriamente, em torno do conhecimento científico. Nessa linha, Ernesto Araújo, ministro das relações exteriores, considera que a superação do globalismo anticristão, de esquerda, é o principal desafio a ser enfrentado pelo Brasil.

que não. E se ampara em duas crenças interrelacionadas: um em relação ao Estado e outra em relação à dinâmica macroeconômica.

A fobia de Estado

Foucault (2008) já explorara bem a presença da opinião no campo político, ao localizar em “O Nascimento da Biopolítica”, a irrupção de um fantasma histórico que justificará o avanço do neoliberalismo: a fobia de Estado.

Esse fantasma se consolidara no contexto das duas Grandes Guerras como sintoma da crise de governamentalidade do Imperialismo, do Nazismo e do Stalinismo, com consequências fundamentais para o campo político. Para dar a dimensão exata dessa fobia, cita uma opinião do historiador de arte, Bernard Berenson: “Deus sabe quanto eu temo a destruição do mundo pela bomba atômica; mais há pelo menos uma coisa que temo tanto quanto esta, que é a invasão da humanidade pelo Estado” (FOUCAULT, 2008, p.103).

E que tem Paulo Guedes a ver com isso? Para começar, suas credenciais acadêmicas. A fobia de Estado, que nasce no campo da opinião, se expandiu para a racionalidade da Escola de Chicago. Apesar de ela prosperar no discurso de alguns notórios liberais da economia brasileira, como por exemplo Bulhões de Carvalho e Roberto Campos, a fobia ao Estado nunca predominou na academia ou na política econômica brasileira. De fato, como ressaltou um artigo recente: “Há menos de uma década, os liberais brasileiros brincavam que, juntos, cabiam todos dentro de uma Kombi. É comum veteranos perguntarem uns aos outros: ‘Você é do tempo da Kombi, né?’”⁹

A fobia ao Estado acabou, por diversos caminhos, se tornando fonte de inspiração da política econômica brasileira. Como denota o artigo supracitado:

O sentimento é que o movimento liberal se prepara para uma nova fase. Nos anos 1980, os pioneiros dedicaram-se a introduzir o pensamento no país pela tradução de obras. Desde 2007, 26 centros de estudos liberais surgiram país a fora. Eles vendem livros, disseminam uma quantidade enorme de textos nas redes sociais e buscam formar jovens líderes para o futuro.

⁹ Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/a-chance-dos-liberais/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Como já mencionamos, o que diferencia Paulo Guedes dos “economistas liberais” do passado é assumir a *fobia do Estado* como o resultado natural do desenvolvimento da ciência econômica – que supostamente já teria demonstrado que “menos Estado” equivale a mais prosperidade e desenvolvimento. Não por outra razão, localizando na expansão do Estado e da dívida pública as causas da baixa eficiência, da pouca competitividade, e (por conseguinte) do baixo crescimento econômico, que assume como verdade absoluta, Guedes define três eixos de ação: i) desregulamentação; ii) privatização; e iii) austeridade.

Sobre os dois primeiros eixos de ação, é importante lembrar que nas maiores economias do mundo, o Estado tem tido um papel fundamental – como demonstra uma ampla literatura que, infelizmente, não podemos analisar aqui.¹⁰ Nosso objetivo, nesse texto, é tratar de uma das bizarrices do conjunto de crenças do terraplanismo de Guedes que está na base do arcabouço intelectual da Reforma da Previdência: a ideia de que austeridade macroeconômica é expansiva.

As delícias da macroeconomia da austeridade expansionista

No vasto campo da literatura contemporânea sobre a austeridade,¹¹ chama muito a atenção o trabalho mais recente de Alesina, Favero e Giavazzi (2019, p.1). Os autores definem austeridade como “uma política de redução considerável dos déficits governamentais e de estabilização da dívida pública, por meio do corte de despesas, aumento de impostos ou ambos”. Para Alesina, Favero e Giavazzi (2019), haveria uma natureza cíclica dos déficits e da dívida, um resultado esperado do funcionamento normal da economia.¹² Nessas

¹⁰ Ver os trabalhos de, entre outros, RODRIK (2014), CHANG (2004) e MAZZUCATTO (2014).

¹¹ Por exemplo, ALESINA & ARDAGNA (1998, 2013), ALESINA, CARLONI & LECCE (2013) e REINHART & ROGOFF (2010).

¹² Para aqueles autores, tanto a teoria econômica como a boa prática sugeririam que os governos devem incorrer em déficits, durante as recessões. Isto porque, de um lado, a queda da renda e das transações econômicas reduziriam a arrecadação de impostos. De outro, em democracias modernas, alguns gastos, como os provocados pelos estabilizadores automáticos, aumentam. Esse é o caso do seguro-desemprego, por exemplo. Dessa forma, o aparecimento de déficits e o aumento da dívida seria uma consequência esperada dessa fase do ciclo. Os déficits e a dívida gerados em épocas mais difíceis, por sua vez, deveriam ser compensados por superávits que emergem nos momentos em que a economia cresce. Com o aumento da

circunstâncias, não haveria necessidade de políticas de austeridade em tempos de crise, pois a dívida tenderia à estabilidade estável ao longo do tempo.¹³

Em democracias, alegam aqueles autores, a gestão fiscal não obedece a essa lógica anticíclica. Nas fases de crescimento, diante de receitas tributárias aumentadas e das expectativas de receitas ainda maiores no futuro, os governos se sentiriam confortáveis para gastar mais, cedendo aos interesses eleitorais e às pressões políticas por mais gastos. Dessa forma, em vez de gerar superávits para compensar os déficits das fases de baixo crescimento, os governos, em regra, fazem déficits e aumentam a dívida. E qual seria o problema do aumento da dívida?

A resposta é que a dívida elevada pode ser um impedimento para o crescimento e uma causa das crises (ALESINA, FAVERO & GIAVAZZI, 2019). Eventualmente, a partir de certo nível de endividamento, os agentes econômicos perdem a confiança na capacidade de o Estado cobrir o serviço da dívida – juros e amortizações – sem tomar medidas que causem grandes perturbações. As opções de aumento dos juros para rolar a dívida, de elevação dos impostos para cobrir o serviço da dívida, a emissão monetária ou o calote acabam reduzindo o crescimento e, até mesmo, podem causar crises.

Nessas condições, as políticas de austeridade se apresentam como a única alternativa para restaurar as bases macroeconômicas do crescimento. Somente com ajustes e reformas, os agentes econômicos confiarão na capacidade do governo cobrir os serviços sem novas perturbações. E a recuperação da confiança nas finanças robustas traria dois benefícios simultâneos para o crescimento: i) a liberação de recursos para o investimento, antes absorvidos pelo governo; e ii) a restauração da confiança dos empresários na estabilidade econômica, animando-os a investir.

A macroeconomia da austeridade expansionista não tem, entretanto, fundamento científico. Ela é baseada numa falácia de composição que procura

renda e das transações, a arrecadação de impostos aumenta, enquanto as despesas com os estabilizadores automáticos deveriam diminuir

¹³ É importante observar que, para esses autores, a austeridade em fases de crescimento é sempre importante para sustentar a trajetória da dívida. Isso é um tanto diferente da análise keynesiana, em que a austeridade poderia ser recomendada se houvesse necessidade de “esfriar” uma economia superaquecida, com sinais de aumento da inflação e/ou a ameaça de déficits não financiáveis de balanço de pagamento.

mostrar identidade entre a macroeconomia e a “economia do lar”. De fato, de Margareth Thatcher a Ana Maria Braga, esta visão é colocada da seguinte forma: “a dona de casa sabe que é impossível passar a vida gastando mais do que se ganha”. Logo, se o governo acumulou dívidas e viveu tempo demais acima de suas posses, chega a hora em que a “festa acaba” e é preciso ajustar suas contas, “cortando na carne”¹⁴, como se propõe fazer com a Reforma da Previdência no Brasil.

A macroeconomia do lar: “isso daí” é assim mesmo?

No campo intelectual, é importante notar que uma significativa parcela de grandes economistas – começando com J. M. Keynes, Michal Kalecki – rejeita a ideia de que o Estado precisa deixar de gastar para que o setor privado passe a investir, em especial nos momentos em que a economia está desacelerando ou em crise. De fato, a Macroeconomia se funda com a denúncia de John Maynard Keynes da falácia composição da teoria clássica.¹⁵ Para uma grande parte dos economistas, a “macroeconomia do lar” não se constitui como o fundamento científico que explica o funcionamento de uma economia de mercado, muito menos pode ser a base que justifica políticas econômicas que ameaçam a coesão social.

Invertendo a lógica dos defensores da austeridade expansionista, uma grande parte dos economistas ensina que o principal problema nas economias capitalistas é que o aumento dos investimentos depende da confiança dos empresários no crescimento continuado da demanda. Se, então, os governos cortam

¹⁴ Se valendo de um arsenal de adjetivos depreciativos e de imprecisões históricas, o sentido da expressão “corte na carne” é atualizado pelo o ministro Chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, em recente entrevista à rádio gaúcha: “No período de Augusto Pinochet, o Chile teve de dar um banho de sangue. Triste, o sangue lavou as ruas do Chile, mas as bases macroeconômicas fixadas naquele governo...já passaram oito governos de esquerda e nenhum mexeu nas bases macroeconômicas colocadas no Chile no governo Pinochet”. Ver *Folha de S.Paulo*, 21.03.2019, “Onyx elogia reformas da ditadura Pinochet e pondera revolução sangrenta”. Disponível em: <<https://bit.ly/2ujP6L7>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

¹⁵ Do ponto de vista epistemológico, a teoria macroeconômica só se constitui em objeto científico a partir da Teoria Geral, de Keynes, quando as variáveis macroeconômicas deixam de ser vistas como a soma dos resultados microeconômicos e ganham “status” conceitual, exibindo comportamentos e relações que lhes são próprias. Sobre esta questão, ver Carvalho (1992).

gastos, diminuem a renda e, com isso, enfraquecem a demanda por bens, não apenas prejudicam a produção e o emprego no presente, como enfraquecem as expectativas de vendas no futuro, desestimulando, também o investimento.

Esta visão alternativa à macroeconomia do lar nunca foi “abandonada”, como quer o Terraplanismo do ministro Paulo Guedes – e, podemos dizer, nos últimos anos vem mesmo tomando ares de “visão convencional”. Merece destaque o caso das análises críticas (“O caso das planilhas”) envolvendo um famoso trabalho elaborado por dois economistas do FMI, Carmem Reinhart e Kenneth Rogoff, em 2010, no texto “Crescimento em tempos de dívida”. Como se sabe, estes autores, a partir de uma ampla base de dados, concluíram que, sempre que a dívida pública passar de 90% do PIB, o crescimento declinará 1%, em média. Esse achado foi a base científica, utilizada por políticos, para impor a austeridade na Europa durante a crise de 2010/11.

A Europa empregou medidas de austeridade para combater a crise econômica que se instalou a partir de 2010. Tal crise fora interpretada como decorrente do excesso de endividamento dos países, que, por sua vez, fora provocado pelas políticas de combate aos efeitos da crise do sistema financeiro, em 2008. Politicamente, a Europa converteu a crise dos mercados em uma crise do setor público e, por isso, submeteu a população de vários países ao desemprego elevado e persistente, além de atrasar seu próprio desenvolvimento (ALVES JR. 2013, 2015).

O impacto político do trabalho de Reinhart e Rogoff (2010) levou a uma onda de investigações sobre a austeridade. Eis, então, que ocorreu um fato inusitado. Ao tentar reproduzir os cálculos, Thomas Hendron, um estudante de pós-graduação da Universidade de Massachusetts, detetou erros nas planilhas de cálculo, como a exclusão arbitrária de vários casos e a seleção parcial de séries. Uma vez que os problemas foram corrigidos, os resultados encontrados foram bastante diferentes, desautorizando completamente o fundamento que justifica o emprego da austeridade expansionista para estimular o crescimento. “O caso das planilhas” não foi o único, se agregando a várias evidências contrárias aos efeitos preconizados pelos defensores das políticas de austeridade (ver PLEHWE *at al.*, 2019).

No Brasil, também testemunhamos que as políticas de austeridade estão associadas à redução de investimentos e do emprego. Até dezembro de 2014,

a política econômica do governo brasileiro buscou o desenvolvimento e a distribuição de renda, com medidas expansionistas. Conseguiu reduzir o nível de desemprego para pouco mais de 6 milhões de pessoas. Desde então, alegando que a economia brasileira havia acumulado desequilíbrios que ameaçariam seu crescimento no futuro, os governos brasileiros sucessores adotaram políticas de austeridade. Foram medidas de ajuste e reformas fiscais, com destaque para a Lei do Teto de Gastos, que estabeleceu que o montante de gastos do orçamento público, a partir de 2017 até 2026, será, no máximo, igual ao montante dos gastos de 2016, corrigido pela inflação. Todas as medidas visavam, precisamente, à restauração da confiança perdida a partir da suposição de que o setor público do Brasil estava muito endividado e que esse seria o motivo para a redução dos investimentos.

O fato é que a experiência do Brasil repetiu, não surpreendentemente, o que ocorreu com as políticas de “austeridade” aplicadas na Europa e em outras partes do mundo: depois de quatro anos das mesmas, além de reformas em prol do mercado, como a flexibilização da Lei Trabalhista, o número de pessoas desocupadas, em fevereiro de 2019, se situava acima em 13,1 milhões de pessoas.

A prolongada contração vem prejudicando as perspectivas de crescimento sustentável. Com o acúmulo de capacidade ociosa na indústria e as baixas expectativas de renda para o futuro, o investimento privado continua abaixo dos níveis de 2014, enquanto a queda dos investimentos públicos tem sido danosa para a infra-estrutura. Gerou-se também uma situação em que parte significativa do setor privado se viu parcialmente incapaz de cumprir com dívidas assumidas nos momentos de expansão da produção e investimento. Para completar, o almejado equilíbrio das contas públicas deu lugar a um quadro de profunda deterioração fiscal. Como aconteceu em outros países, a austeridade brasileira gerou uma crise *minskiana* clássica, e nenhuma reversão das expectativas – como poderia ter esperado a “macroeconomia do lar”. Como se nenhuma lição tivéssemos de aprender dos recentes erros de política econômica no mundo e do Brasil, eis que se propõe “dobrar a aposta” – começando com a reforma previdenciária. Quais serão suas possíveis consequências?

A macroeconomia do lar aplicada à Previdência

O princípio da austeridade, turbinado no governo Bolsonaro, mais uma vez, atualiza a urgência da reforma do Sistema da Previdência (público e privado), por causa de seus déficits fiscais crescentes. Por essa razão, encaminhou-se o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 06/19, da Reforma da previdência, por meio do qual pretende-se estabelecer as condições para que a economia volte a crescer e impedir que o sistema de previdência existente não entre em colapso.

O sistema de Previdência brasileiro é de repartição – isto é, um sistema em que as aposentadorias são pagas por meio da contribuição dos trabalhadores formalizados. Mas as mudanças demográficas em curso – diminuição das taxas de natalidade, aumento da taxa crescimento da população idosa e maior longevidade – têm se combinado para aumentar o número de aposentados em relação ao número de trabalhadores formais, bem como o valor total dos benefícios diante do total de contribuições.

Paulo Guedes afirma, então, que o fluxo de benefícios continuará a aumentar em ritmo mais acelerado do que o fluxo de contribuições, alargando estruturalmente o déficit previdenciário. Quando se leva em conta, ainda, que os gastos e o déficit previdenciário são de magnitude elevada diante do orçamento¹⁶, a conclusão obrigatória é de que há necessidade imperiosa de se fazer reformas no sistema previdenciário para reequilibrar seus fluxos e conter a escalada dos déficits públicos. Para ele, esse é um sintoma da disfuncionalidade do Estado brasileiro, que transfere a poupança da sociedade para o consumo, prejudicando os investimentos que aumentarão a capacidade produtiva do país.

O Terraplanismo econômico insiste que é necessário poupar hoje para prover o futuro. É como se vivessemos em um mundo em que o volume de bens e serviços produzidos fosse o máximo possível e, portanto, transferir recursos

¹⁶ As despesas da previdência do RGPS (setor privado), dos servidores civis e dos militares alcançou o montante de 716 bilhões de reais em 2018, ou cerca de 53% das despesas primárias do Orçamento Federal. Enquanto o déficit do RGPS ultrapassou os 190 bilhões de reais, o déficit dos servidores federais foi de 46,5 bilhões de reais, o dos militares alcançou 43,9 bilhões de reais. O déficit dos servidores estaduais e municipais foi, por sua vez, de 92 bilhões de reais.

da sociedade para as aposentadorias significaria diminuir o montante disponível para os investimentos. A sociedade estaria, desse modo, abrindo mão da expansão da capacidade produtiva e, por conseguinte, da prosperidade no futuro. Há três problemas nesse raciocínio, já apontados acima.

Primeiro, de um ponto de vista pragmático, para os próximos anos, a conjuntura econômica brasileira estará muito distante de uma situação em que não haja disponibilidade de recursos. Isso fica patente pelos elevados e crescentes níveis de desemprego e capacidade ociosa. Assim, não há porque temer a “falta de PIB”, ou de meios para produzi-lo, para que o gasto público ou os investimentos possam ocorrer, mesmo que haja aumento do consumo. Conclui-se, então, que a Reforma da Previdência é irrelevante para “abrir espaço para o investimento”, ao menos no presente.

Segundo, toda a dificuldade com o investimento é que ele só cresce quando há perspectivas empresariais futuras de demanda que o justifique. Nesse sentido, se a reforma visa estimular o aumento da poupança, no presente, certamente resultará em menos gastos. E também menos renda para quem produz os bens que deixarão de ser consumidos. Nada mais. Não há qualquer garantia de que, em contrapartida ao aumento dos gastos, que diminui a renda e o tamanho dos mercados, haja mais investimentos (ou mesmo do consumo) no presente ou no futuro. Por isso, a Reforma da Previdência é prejudicial ao investimento.

Isso nos leva ao terceiro problema do raciocínio de Paulo Guedes que justifica a Reforma da Previdência pela necessidade de aumentar a poupança: quando cada membro da sociedade tenta aumentar a parte poupada de sua renda, a poupança da sociedade não se altera. Na verdade, o aumento da poupança da sociedade é uma função do aumento do investimento. Por isso, a Reforma da Previdência não pode aumentar a poupança.

Assim, se, macroeconomicamente, a reforma não encontra amparo, resta considerar que também busca sua justificativa na necessidade de eliminar/mitigar o tratamento diferenciado entre três grandes classes de beneficiários da Previdência e para reduzir as desigualdades no país. Para Paulo Guedes, a iniquidade provocada pelas regras diferenciadas do sistema previdenciário brasileiro faz recair, sobre os trabalhadores do setor privado, os custos desproporcionalmente mais altos dos benefícios dados aos servidores públicos civis

e aos militares. Esse seria mais um sintoma do Estado disfuncional, que não apenas transferiria os recursos da poupança para o consumo – uma bobagem, como se viu – mas o faz para beneficiar desproporcionalmente as corporações de servidores públicos em detrimento dos demais.

Sempre é legítimo, em democracias, discutir as políticas públicas. Isso vale também para as diferenças nos sistemas previdenciários público e privado. No entanto, Paulo Guedes e Bolsonaro não caminham na direção de uma discussão mais democrática e bem informada sobre os benefícios previdenciários quando expõem, na propaganda da reforma, militares e servidores públicos civis como classes privilegiadas. Nessa divisão politicamente demarcada entre os brasileiros, são desprezadas quaisquer considerações acerca das peculiaridades das funções públicas diante das privadas, quaisquer esclarecimentos sobre os benefícios a que têm direito e sobre as formas particulares com que contribuem para a Previdência. Além disso, não raramente, são invocados os casos dos benefícios ilegalmente concedidos a algumas pessoas para tratá-las como exemplo do que é a regra no serviço público e da urgência da reforma, em vez de tratá-los na forma da Lei.

No entanto, o mais grave tem sido a ocultação de que a atual reforma contém elementos que agravam desigualdades no país, empobrecendo os trabalhadores idosos. A PEC 06/2019 extingue a aposentadoria por tempo de contribuição, instituindo a idade mínima de 62 anos, para as mulheres, e 65 anos, para os homens, combinada com o aumento do tempo mínimo de contribuição, de 15 para 20 anos.

Com as novas regras, os trabalhadores perdem, em especial, os mais pobres. Seu menor poder de negociação os leva a se assujeitar a longos períodos de desemprego e de trabalho informal, tornando-se difícil para eles contribuir por longo tempo com a Previdência. A extensão do tempo mínimo de contribuição fará o caminho para a aposentadoria bem mais difícil para esses trabalhadores. Alternativamente, quem começou a trabalhar e a contribuir mais cedo será prejudicado pela idade mínima.

A fórmula de cálculo da aposentadoria foi alterada, também trazendo prejuízos para os trabalhadores. O cumprimento do tempo mínimo de contribuição, de 20 anos, junto com o cumprimento dos requisitos de idade mínima

dão direito a apenas 60% do benefício. A integralidade será garantida apenas para aqueles que contribuírem por 40 anos.

O valor da aposentadoria, por sua vez, deixa de ser calculado com base na média das 80% maiores contribuições para levar em conta 100% delas. Isso significa que a nova média levará em conta as contribuições de menor valor, anteriormente descartadas, rebaixando o valor da aposentadoria.

Medidas semelhantes foram aplicadas para a aposentadoria rural e para os Benefícios de Prestação Continuada, visando reduzir o valor dos benefícios. Ademais, o espírito da reforma é desconstitucionalizar as regras da previdência, permitindo que alterações sejam feitas, no futuro, por meio de Lei Complementar, que exige um número de votos menor do que uma Reforma. A intenção é facilitar a “gestão” do sistema sempre que se observar alterações do parâmetros que lhe dão sustentabilidade.

Por último, e mais importante, o governo acena com a generalização do modelo de capitalização, inspirado no modelo chileno, sem que as suas regras estejam definidas até o momento. Mas a ideia é que cada trabalhador contribua com a sua própria previdência, por meio de aportes mensais em um fundo. Para o ministro da Economia, “o sistema de repartição morreu”, assim como os excessos de gastos sociais do Estado que emergiu da Constituição de 1988. Aprovado o regime de capitalização, os benefícios previdenciários devem expressar, primordialmente, a poupança de cada trabalhador¹⁷.

Há aqui elementos morais relevantes, extraídos da fábula da formiga e da cigarra, justificando que nem o Estado, nem a sociedade, devam se sacrificar com a provisão de seus idosos, atacando o princípio da solidariedade que vem regendo o sistema de previdência brasileiro. Com a capitalização, cada um deve prover a própria subsistência no futuro..

A economia de, pelo menos, 1 trilhão de reais, em dez anos, é, segundo Guedes, a contrapartida exigida para que o modelo de capitalização possa ser implantado. Como se sabe, a partir do momento em que novos trabalhadores entrarem no sistema de capitalização, suas contribuições irão para um fundo, deixando de financiar o sistema de repartição. A interrupção do fluxo de no-

¹⁷ Veja a metáfora do avião em queda e do paraquedas mencionada por Paulo Guedes, citada na nota 5.

vas contribuições levará a déficits ainda maiores no sistema vigente, que serão cobertos com as economias da reforma¹⁸.

Repetem-se duas críticas a essa proposta. Primeiro, para o país, o problema econômico do crescimento não é resolvido com o sistema de capitalização. Como se disse, para isso, não se trata de aumentar a poupança. Segundo, não ataca o problema da distribuição de renda. Guedes impõe, por seu gosto, a capacidade de cada um poupar como a regra a ser seguida para repartir o bolo como o critério justo de repartição do produto, o que claramente prejudicará os mais pobres.

Conclusão: para além da terraplanismo

O debate político em torno da Reforma da Previdência começou bem movimentado, principalmente pelas dificuldades de articulação política do governo Bolsonaro. Para além de certa bizarrice e confusão que envolvem a matéria, esse não é um debate fácil, pois envolve questões importantes acerca da distribuição de renda de toda a sociedade ao longo do tempo. No entanto, um dos obstáculos para que possa evoluir com mais racionalidade é a transparência das premissas empregadas pelo Ministério da Economia para estimar os cenários de base e de efetividade das medidas. Até até o momento, é certo que há um déficit de transparência sobre os modelos de projeção que permitiram ao governo concluir que a previdência quebrou e que a solução apresentada resolve os problemas.

Entre os pontos considerados opacos, é preciso que o ministério da Economia explicita suas projeções acerca dos parâmetros do mercado de trabalho e das variáveis demográficas. Gentil, Araujo, Puty e Silva (2017) demonstraram que o modelo atuarial existente gerou resultados que se distanciaram muito dos observados, havendo, sistematicamente, superestimação de benefícios e subestimação de contribuições, resultando, para todos os anos do período que vai de 2002 até 2015, em déficits bem maiores do que os verdadeiramente encontrados. Em grande medida, os erros se originaram da desconsideração

¹⁸ Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/politica/noticia/7910715/paulo-guedes-espera-economizar-r-1-trilhao-em-10-anos-com-reforma-da-previdencia>. Acesso 13 ago. 2019.

da dinâmica do mercado de trabalho, utilizando valores fixos para as taxas de urbanização, de participação na força de trabalho, de salário médio e de desemprego. Além disso, o modelo também emprega uma taxa fixa de crescimento da população acima de 60 anos, quando o IBGE estima que a taxa de crescimento dessa população estará no pico, e deverá cair nos próximos anos abaixo da taxa de crescimento do PIB!

A desconfiança das atuais projeções da equipe de Paulo Guedes anima o artigo de Ladislav Dowbor (2019). Nele, argumenta como é possível que a situação da Previdência possa ser evocada nos dias de hoje para justificar sua reforma, quando o estado deplorável do mercado de trabalho revela um grande potencial para a melhoria das contas caso o país volte a crescer. Partindo de Dados da Síntese de Indicadores Sociais 2018, revela que a população na força de trabalho representava cerca de 105 milhões de pessoas. Desse total, 12 milhões estavam desocupados. Dos 93 milhões de empregados, há 16 milhões sem carteira assinada e 19 milhões de trabalhadores “por conta própria” sem CNPJ. Há ainda 1 milhão de empregadores sem CNPJ. Portanto, os informais somam cerca de 37 milhões que não contribuem para o sistema.

Somando os informais com os desocupados, mas que procuram emprego, são cerca de 50 milhões de pessoas. Esse número poderia ser ainda maior quando se leva em conta que a Força de Trabalho, que é parte da população em idade de trabalhar, é de apenas 62%. Essa fração, inferior àquela verificada em economias de porte semelhante a do Brasil, poderia ser aumentada se fossem tomadas providências para, por exemplo, facilitar o acesso das mulheres no mercado de trabalho. Assim, se é fato que o número de idosos está crescendo, como deixar de lado o fato de que nosso mercado de trabalho está na raiz do problema da arrecadação para a Previdência? A solução, de Temer, para resolver esse problema, foi a reforma da Lei Trabalhista, que não apenas foi inútil para aumentar o emprego, como introduziu dispositivos que reduziram a arrecadação da Previdência.

É evidente que o resultado de Previdência melhoraria, por meio do aumento de arrecadação, se o país voltasse a crescer. Contudo, depois da Lei do Teto de Gastos, o aumento da arrecadação certamente melhora os resultados fiscais, mas não resolve a tendência à compressão de outras despesas pelas da Previdência. Segundo dados do Ministério da Fazenda, na exposição de motivos à

PEC 06/2019 que institui a Reforma da Previdência, se, em 2018 a despesa com a Previdência consumiu 56% orçamento federal, em 2026 consumirá 80%. Isso significa que as demais despesas que são realizadas com 44% do orçamento, deverão cair a menos da metade (20%). Essa restrição, de fato, se não for suspensa, trará problemas gravíssimos para a execução orçamentária. A camisa de força do Teto de Gastos, de Temer, é o problema mais grave do governo Bolsonaro, que ao invés de se livrar dela, optou por fazer-lhe de mais um ponto de apoio para a Reforma da Previdência.

Paulo Guedes tem repetido a metáfora de que vai preservar o teto consolidando as “paredes”. Além da Reforma da Previdência, o plano é transferir, para o setor privado, todos os gastos com infraestrutura; não contratar funcionários públicos para substituir os que saírem; e desvincular ao máximo o orçamento público, para obter mais flexibilidade na alocação do orçamento. Os próximos passos poderão incluir a cobrança de mensalidade nas universidades e o pagamento pelo uso do sistema de saúde, a antessala da privatização para conter os déficits na Educação e na Saúde públicas.

Em suma, a reforma proposta pelo governo Bolsonaro tem como base um conjunto de crenças historicamente controversas. A visão de dinâmica macroeconômica que a sustenta conta com o apoio de cada vez menos economistas sérios, além de se apoiar em números bastante contestados. Não surpreende que cada vez mais autores com distintas formações teóricas estejam denunciando o projeto de reforma previdenciária.

Há alternativas para retomarmos o caminho do desenvolvimento, prosperidade e justiça? Sim, diríamos, há – e muitas. Um possível caminho, explorado por dois dos autores em outros artigos, seria construir um arcabouço sincronizado de políticas de restauração da demanda agregada, com ênfase em um programa robusto de investimentos em infraestrutura sustentável. Além disso, o Brasil precisa de políticas de inovação e de transformação produtiva, incluindo políticas de Educação e valorização do trabalho, inclusão produtiva de gênero, que permita ao Brasil embarcar na quarta revolução industrial, reduzir de forma sustentada o desemprego e a desigualdade, e preservar seus recursos naturais e patrimônio ecológico. São temas que se abrem, e que chamam a sociedade a um debate amplo e rico – para além das verdades absolutas, do messianismo e, principalmente, do terraplanismo.

Referências bibliográficas

- ALESINA, A., e ARDAGNA, S. Tales of Fiscal Adjustment. In: *Economic Policy* 13 (27), 489-585, 1988.
- _____, The design of fiscal adjustments. *Tax policy and the Economy*, v. 27, p. 19-68, 2013
- ALESINA, A., CARLONI, D. e LECCE, G. (2013). The electoral consequences of fiscal adjustments. In: A. Alesina e F. Giavazzi (Org.) *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, p. 351-570. National Bureau of Economic Research.
- ALESINA, A., FAVERO, C. e GIAVAZZI, F. *Austerity – when it Works and when it doesn't*. New Jersey: Princeton University Press, 2019.
- ALVES JR, A. J. Em defesa do estímulo à demanda como política de investimento no Brasil. In: *A Economia Brasileira na Encruzilhada*. 1ed. Rio de Janeiro: Associação Keynesiana Brasileira, v.1, p. 112-122, 2013.
- ALVES JR, A. J. Austeridade fiscal e expansão da infraestrutura: uma combinação impossível. *Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, v.22, p.28-35, 2015.
- CARVALHO, F.J.C. *Mr Keynes and the Post Keynesians: Principles of Macroeconomics for a Monetary Production Economy*. Alderhot: Edward Elgar, 1992.
- CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- DOWBOR, L. *Os péssimos cálculos sobre a previdência*. Disponível em: <www.dowbor.org/2019/03/ladislau-dowbor-os-pessimos-calculos-sobre-a-previdencia-3p-marco-2019>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- FOUCAULT, M. *O nascimento da biopolítica*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008
- GENTIL, D.L., ARAUJO, E.C., PUTY, C.C.B. e SILVA, C.P. Uma análise não convencional para o financiamento da Previdência Social no Brasil: aspectos teóricos e evidências empíricas. In: *A Previdência Social em 2060: inconsistências do modelo de projeção atuarial brasileiro*, PUTY, C. A. C. B.; GENTIL, D. L. (org.). Brasília: ANFIP/DIEESE; Plataforma Política Social, 2017.
- KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: MacMillan, 1936.
- MAZZUCATTO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público contra o setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *As metas fiscais para 2003*. Disponível em: <www.fazenda.gov.br/noticias/2003/r030207>, 2003.
- PLEHWE, D.; NEUJEFFSKI, M.; MCBRIDE, S.; BRYAN, E. *Austerity: 12 myths exposed*. Londres: Social Europe, 2019.
- RESENDE, A.L. “Uma armadilha conceitual”. In: *Valor Econômico*, Caderno “Eu & Fim de Semana”, p. 4-7, 08.03.2019.
- REIHART, C.; ROGOFF, K.; SAVASTANO, M. “Debt intolerance”. In: *NBER Working Paper Series*, WP 9908, August, 2003. Disponível em: <www.nber.org/papers/w9908>. Acesso em: 20 abr. 2019.
- REINHART, C.; ROGOFF, K., “Growth in time of debt”. In: *American Economic Review: Paper and Proceedings*, 100, p. 573-578, May, 2010. Disponível em: <www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer100.2.573>. Acesso em: 20 abr. 2019.

RODRICK, D. “Do Estado-providencia ao Estado-Inovação”. In: *Project-syndicate*, 2014. Disponível em: <www.project-syndicate.org>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SAYAD, J. “Ar fresco: o artigo do André”. In: *Valor Econômico*, 15/03/2019. Disponível em: <www.valor.com.br/opiniaio/6161785/ar-fresco-o-artigo-do-andre>. Acesso em: 20 abr. 2019.

Petróleo e gás na era Bolsonaro & Guedes

*Giorgio Romano Schutte*¹

Introdução

Não há dúvida de que a PETROBRAS e tudo o que envolve o setor de Petróleo e Gás (P&G) está na cota de Paulo Guedes, tendo um almirante como ministro de Minas e Energia, Bento Costa Lima Leite e o economista Roberto Castello Branco² na presidência da empresa.

Em uma perspectiva histórica isso é marcante, considerando o forte envolvimento de militares na história do Conselho Nacional de Petróleo e da PETROBRAS, do general Horta Barbosa até Ernesto Geisel³. Não se verifica, hoje em

¹ Professor de Relações Internacionais e Economia da Universidade Federal do ABC (UFA-BC) e membro do Observatório da Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil (OPEB).

² Roberto Castello Branco, assim como o próprio Paulo Guedes e o presidente do BNDES, Joaquim Levy, tem formação na Universidade de Chicago. Ocupou cargos no Banco Central e na Vale e foi conselheiro da empresa entre 2015 e 2016, segundo suas próprias palavras, a convite do Murilo Ferreira.

³ Quando o presidente Eurico Gaspar Dutra lançou, em 1947, sua proposta de abertura da exploração de P&G, foi justamente no Clube Militar que o debate esquentou. Lá havia, basicamente, três posições: a do general Horta Barbosa, que argumentava que havia um conflito entre a busca de um desenvolvimento nacional e os interesses das petrolíferas internacionais; a do general Juarez Távora, que considerava necessário e possível recorrer às empresas internacionais como meio para atingir os fins do desenvolvimento nacional. Ele

dia, qualquer debate entre os militares, não obstante o potencial do pré-sal para contribuir com a retomada de um projeto de desenvolvimento industrial-tecnológico e para aumentar a projeção internacional do Brasil. Ainda que o petróleo faça, e fará por um bom tempo ainda, parte das considerações geopolíticas das potências mundiais, a começar pelos EUA (YERGIN, 2014; O'SULLIVAN, 2017). Lembrando também que entre as primeiras dez multinacionais da lista das 500 maiores empresas do mundo, em 2017, cinco eram petrolíferas⁴.

A agenda para o setor de Petróleo e Gás (P&G) de Paulo Guedes é aquela que estava presente desde o início do governo Temer, e representa uma ruptura clara com a política dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Os interesses ligados a ela são apontados, inclusive, como parte das forças principais que mobilizaram e articularam o golpe contra a presidenta Dilma e entraram na base de apoio do governo Bolsonaro. O próprio Lula chegou a afirmar que os interesses por trás do golpe contra o governo Dilma Rousseff se organizam “*sobretudo em função do pré-sal*” (SILVA *et al.*, 2018, p. 57-58). O que o governo Jair Bolsonaro pretende fazer é completar o trabalho iniciado pelo governo Michel Temer, apostando em ter mais força política para ir mais rápido e ser mais abrangente. Não está no horizonte uma mudança de estratégia, mas de tática. Neste caso o governo sabe exatamente o que quer e trabalha de forma coesa com os interesses internacionais e nacionais que o sustentam.

Para uma melhor compreensão das atuais tendências, apresentaremos primeiro a herança do governo Temer e sua transição para o atual governo. Em seguida, ressaltaremos sua pauta prioritária: a chamada Cessão Onerosa, a abertura do refino e a reestruturação da petroquímica, seguida de considerações finais. Por questão de espaço, não entraremos em detalhes na política de expansão e abertura do mercado de gás.

argumentava que “a amplitude que as nossas reservas prováveis de petróleo autorizam e a urgência que os fins visados reclamam, podemos e devemos recorrer ao concurso estrangeiro” (1947, apud COHN, 1968, p. 88). No terceiro e último grupo pode-se destacar o general Alcides Etchogoyen que, apostando em uma estreita colaboração militar e econômica com os EUA, defendeu a abertura ampla para o capital internacional. Pelo jeito, somente esta última corrente sobreviveu.

⁴ São estas: SINOPEC, China National Petroleum, Shell, BP e ExxonMobil. Sem contar as estatais não listadas em bolsas de valores, como é o caso da Aramco e NIOC, respectivamente da Arábia Saudita e Irã. Disponível em: <<http://fortune.com/global500/>>.

Herança do governo Temer

Durante o curto governo Temer mostrou-se candente seu objetivo de desmontar o coração da política dos governos Lula e Dilma que entendiam a PETROBRAS como um dos pilares para uma política de desenvolvimento industrial-tecnológica do país. O pré-sal ampliou, em muito, as potencialidades e levou à busca de um novo marco regulatório para explorar as riquezas da melhor forma. Uma monetização rápida dessas reservas significaria perder a oportunidade de aproveitar o impulso que a exploração e produção dessas megareservas poderiam dar para o adensamento das cadeias produtivas nacionais. E isso considerando o contexto da desindustrialização precoce pela qual o Brasil está passando desde o início da década de 1990.

O artigo 9 inciso I, da Lei 12.351, sancionada por Lula no final de dezembro de 2010 e que estabeleceu o novo marco legal para a exploração do pré-sal, deixa clara a centralidade que foi dada, naquele momento, à política industrial ao condicionar o ritmo de contratação dos blocos sob o regime de partilha de produção “à capacidade da indústria nacional para o fornecimento de bens e serviços”. Na mesma linha, a obrigatoriedade de a PETROBRAS ser operadora única na província do pré-sal – e deter no mínimo 30% dos consórcios – deveria garantir a sua centralidade nas principais decisões operacionais, entre as quais toda política de compra. A escala das compras e a perspectiva temporal alargada justificaram pensar em um mercado extenso por muito tempo. Um controle estatal sobre a exploração e produção do pré-sal seria, também, a única forma de enfrentar e explorar os aspectos estratégicos e geopolíticos (SAUER & RODRIGUES, 2016).

De outro lado, havia a visão microeconômica de como a PETROBRAS deveria operar: como se fosse uma empresa privada preocupada – prioritariamente – com a valorização das suas ações nas bolsas de São Paulo e Nova York. E, desde 2008⁵, a pressão constante das empresas internacionais e seus respectivos governos para uma completa abertura do pré-sal. Quatro anos após a entrada

⁵ O título do “telegrama” do consulado dos EUA para Washington de 2 de dezembro 2009, vazado pelo Wikileaks, é ilustrativo “Can the oil industry beat back the pre-salt law?” (tradução nossa: A indústria de petróleo pode combater a lei do pré-sal?). Disponível em: <http://wikileaks.org/plusd/cables/09RIODEJANEIRO369_a.html>.

em vigor do novo marco regulatório, o mundo tinha mudado radicalmente, atingindo a PETROBRAS em cheio: a Operação Lava Jato; a queda dos preços internacionais de petróleo; a desvalorização⁶; a recessão com queda da demanda interna por derivados e a instabilidade política a partir de novembro 2014 (SCHUTTE, 2016; AZEVEDO, 2018). Ao longo do segundo governo Dilma as críticas se avolumaram, focando no excesso e nas falhas da política de Conteúdo Local para desmontá-la por completo e no monopólio da PETROBRAS nas operações no campo do pré-sal. Na verdade, a crítica ao marco regulatório do pré-sal e a gestão da PETROBRAS faziam parte do processo mais amplo de desmoralizar o governo Dilma, e – portanto – valia tudo, inclusive questionar a viabilidade do pré-sal, sugerindo tratar-se de uma megalomania de Lula à qual Dilma estava dando continuidade⁷.

Diante do conjunto de fatores mencionados, que se reforçaram mutuamente gerando uma verdadeira tempestade perfeita, o governo Dilma – com Aldeir Bendini na presidência da PETROBRAS – optou, em 2015, no âmbito de seu recuo geral na política econômica, por começar um processo de redução do grau de endividamento por meio de um drástico corte de seus investimentos junto a um processo de desinvestimento de áreas consideradas não estratégicas. Sem dúvida era prioridade enfrentar o problema do endividamento. Havia, porém, outras opções, partindo de uma visão que o problema não era somente da empresa PETROBRAS, mas sim da nação. A União poderia, por exemplo, ter mobilizado parte das reservas internacionais para renegociar as dívidas em dólar da PETROBRAS, estender seu prazo, reduzir os juros e/ou para fazer investimentos diretos entrando como sócia nos consórcios (LIMA & LIMA, 2016). Não havia o menor clima político para enfrentar essa discussão. Ao mesmo tempo, o governo começou a fazer alguns ajustes na política de conteúdo local, e a própria presidenta negociou com o senador Serra um compromisso em re-

⁶ Lembrando que a PETROBRAS tem grande parte da sua dívida, compras de equipamentos e importação de derivados em dólar, mas suas receitas ainda concentradas em reais.

⁷ Exemplo é o seminário organizado pelo Instituto FHC em 12 de abril 2016 sob o título “O Fim do Triunfalismo petroleiro e a definição de novos rumos para a Energia no Brasil”, que, na sua chamada do seminário falava em “dúvidas sobre a viabilidade do pré-sal” e ainda “Além de fatores internos, há razões internacionais para rever o triunfalismo petroleiro desencadeado pela descoberta do pré-sal”. Disponível em: <<http://fundacaofhc.org.br/iniativas/debates/o-fim-do-triunfalismo-petroleiro>>.

lação à cláusula de operadora única, tornando-a opcional para a PETROBRAS em vez de obrigatória, o que virou lei no governo Temer. O direito de preferência, ao invés da obrigação, é – em tese, porém – perfeitamente compatível com uma política desenvolvimentista da exploração e produção do pré-sal. Enquanto os recuos do governo Dilma poderiam ainda ser entendidos como um passo para trás, mas mantendo a visão estratégica desenvolvimentista. Isso se perdeu depois com a implementação de uma política bem distinta no governo Temer, à qual o atual governo pretende dar continuidade.

Ou seja, quando entrou o governo Temer havia uma pauta bem definida e articulada com os vários setores interessados. Com Pedro Parente à frente da PETROBRAS e Décio Oddone da ANP, as prioridades eram: a) uma drástica redução e flexibilização do conteúdo local (Resolução 07 do CNPE, de abril 2017⁸), inclusive editando contratos existentes⁹; b) aprofundamento dos corte de investimentos, que resultou em uma queda dos investimentos efetivamente realizados pela PETROBRAS de 85,83 bilhões de dólares no biênio 2013-2014 para 30,86 dólares no biênio 2016-2017¹⁰; c) ampliação do processo de venda de ativos mantendo a meta de 15,1 dólares para 2015-2016, com ampliação para 19,5 dólares em 2017-2018. O que até então poderia ser visto como desinvestimento ganhou cada vez mais o caráter de um verdadeiro programa de privatização em partes.

Em um primeiro momento conseguiu-se agilizar esse processo, inclusive com a contravertida venda para a Statoil (rebatizada Equinor) de 66% da participação da PETROBRAS no campo de Carcará por 2,5 bilhões de dólares, preço considerado baixo inclusive pelo próprio mercado¹¹. O processo de

⁸ Na fase de exploração, os índices de CL baixaram de 37%-55% para 18%; e na fase de desenvolvimento, (plataformas e construção de poços) de 55%-65% para 25%.

⁹ A Resolução 726/2018, que permite o aditamento dos contratos de concessão até a 13ª Rodada, da Cessão Onerosa e do primeiro leilão da partilha (Libra) foi caracterizada pelo Sindicato da Indústria Naval (SINAVAL), em nossa opinião corretamente, como quebra de contrato. Não deixa de ser um contraste com todo o cuidado do governo Lula de respeitar os contratos existentes.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/destaques-operacionais/investimentos>>.

¹¹ Assim, a estatal norueguesa entrou no pré-sal e a PETROBRAS deixará de produzir futuramente entre 462 e 858 milhões de barris de óleo equivalente. O presidente da Statoil, Pal Eitheim, classificou como “ativos classe-mundial”. Fonte: *Valor Econômico*, 30 de julho de 2016, p. B5.

desinvestimento acabou enfrentando atrasos por intervenção do TCU e da Justiça, acionada por sindicatos petroleiros, sem menor prejuízo para a meta de desalavancagem devido ao aumento do preço do petróleo nesse período. A gestão Parente manteve a meta para a alavancagem (dívida líquida sobre Ebitda¹²) em 2,5, mas reduziu o prazo de 2020 para 2018.

Para isso houve também cortes drásticos em gastos operacionais, em particular com a mão de obra dos terceirizados e dos funcionários da empresa. No final de 2016 a PETROBRAS eliminou cerca de 200 mil postos de trabalho entre funcionários próprios e terceirizados. Na outra frente, o Ministério de Minas e Energia (MME) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) trabalharam para agilizar as rodadas de licitação, tanto do pós-sal como do pré-sal, atendendo à vontade de vários oligopólios internacionais, em particular a ExxonMobil, Chevron, BP, Shell, Chevron, Equinor, entre outros.

Para adoçar ainda mais o seu apetite, o governo antecipou a renovação do Repetro¹³ e ampliou o escopo deste programa que visa isenção fiscal dada para importação de equipamentos utilizados para exploração e produção. A determinação em abrir o pré-sal era grande. Áreas adjacentes ao polígono do pré-sal foram incluídas em licitações do pós-sal o que levou a ExxonMobil a pagar, na 14ª Rodada, um ágio de 3490,98% para adquirir oito blocos na Bacia de Campos em parceria com quem tem o conhecimento geológico da área e a expertise... a PETROBRAS. Assim, a ExxonMobil voltou com peso ao Brasil levando 22 blocos nas rodadas realizadas em 2017-2018 e se colocou – em conjunto com a Shell e Equinor – entre os principais atores estrangeiros atuando no pré-sal. Quando o clima político começou a esquentar, com Lula liderando as pesquisas eleitorais, o governo Temer optou por antecipar o cro-

¹² Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização.

¹³ O Repetro é o regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural. O regime foi instituído pelo Decreto 3.161, de 02 de setembro de 1999, no governo FHC, para baratear os investimentos em uma época de preços baixos e poucos interesses na exploração no Brasil. A ampliação do seu escopo foi dada pela MP 795/2017. Na exposição de motivos, o governo insistiu na necessidade de ampliar os incentivos fiscais para Incentivar investimentos na indústria petrolífera do Brasil e calculou uma perda bruta de arrecadação esperada de IRPJ e CSLL, somente no período 2018-2020, de quase 30 bilhões de reais. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-795-17-agosto-2017-785337-exposicaoodemotivos-153657-pe.html>>.

nograma dos leilões. A 5ª Rodada do pré-sal estava prevista para o 3º trimestre de 2019 (ANP, 2017, p. 7) e foi reprogramada para 28 de setembro de 2018. Chegou-se até a anunciar a licitação do excedente da Cessão Onerosa (a ser discutida em seguida) para novembro daquele ano. O clima foi dado por uma matéria de capa do *Valor Econômico* de 15 de maio de 2018, na véspera da 4ª Rodada do pré-sal: “A imprevisibilidade sobre qual será o governo a partir de 2019 apressa as discussões. Esta pode ser a última oportunidade para as companhias estrangeiras entrarem no pré-sal brasileiro, avaliam fontes oficiais”.

Transição para o governo Bolsonaro

A vitória de Jair Bolsonaro afastou a possibilidade de uma retomada de políticas desenvolvimentistas e abriu as portas para continuidade, com maior força, da política em vigor. Salta à vista a atenção dada à política energética brasileira no programa de governo 2018. Esse não só é um dos temas mais abordados, como em uma análise comparativa era o tema mais presente¹⁴. Porém, nada de novo. São as mesmas posições e argumentos que vinham sendo defendidos pelo governo Temer. A continuidade é simbolizada também pela permanência de vários dos principais articuladores desta política no governo Temer, em particular, Décio Oddone na ANP e Márcio Félix na Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do MME¹⁵.

A equipe de Temer trabalhou até final para deixar pronto não somente o Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2019-2023, aprovado pelo Conselho da PETROBRAS em 4 de dezembro, mas também um calendário de Rodadas, já especificado e aprovado pelo CNPE, para 2019, a 16ª Rodada de Concessão com 42 blocos e a 6ª Rodada de partilha com cinco¹⁶. Além disso, deixou uma

¹⁴ São cinco páginas dedicadas à política energética, contra, por exemplo, duas para agricultura e uma para política externa. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>.

¹⁵ Ele ocupou essa pasta no governo Temer entre 2016 e 2018. No final do governo Temer foi secretário- executivo, até dezembro de 2018. A troca de três diretores remanescentes da gestão do Aldemir Bendine pela atual gestão deve ser vista como normal para o novo presidente impor sua autoridade, mas não está relacionada a nenhuma mudança de rumo substancial.

¹⁶ Ambos estão previstos para acontecer no 2º semestre de 2019. A 6ª Rodada prevê um bônus de assinatura, fixo, de 7,8 bilhões de reais.

carteira de ativos para serem privatizados¹⁷. Há referência a cerca 32 projetos, entre vendas de subsidiárias, participações minoritárias e privatizações de campos de petróleo. O PNG 2019-2023 prevê levantar 26,9 bilhões de dólares¹⁸. A expectativa era também ter deixado pronto edital para a oferta do excedente da Cesso Onerosa (CO), mas esse tema ficou para o novo governo.

Em 24 de janeiro, o ministro-chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, apresentou as 35 metas prioritárias dos primeiros 100 dias do governo. Na área de Minas e Energia constava justamente viabilizar o leilão do excedente da CO ainda em 2019¹⁹.

Em entrevista ao *Valor Econômico*, o novo presidente da PETROBRAS, Roberto Castello Branco, acrescentou três outras prioridades, das quais somente a última surpreende: venda de ativos, sem necessariamente a meta atual de 26,9 bilhões de dólares; redução de custos e a intenção – ou desejo – de rever a meta de desalavancagem de 2,5 para 1,5²⁰. No seu discurso de posse, ele deu uma nova roupagem ao argumento de que o Brasil tem pressa na atração dos oligopólios internacionais: “Diante da preocupação com a mudança climática e a tendência à eletrificação, vamos acelerar a produção de petróleo para que nossas reservas tenham o melhor aproveitamento possível”²¹. Já o ministro

¹⁷ Em 19 de dezembro de 2018, o ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), deu um susto no entusiasmo dos privatistas ao suspender, a pedido do PT, os efeitos do decreto que tinha definido as regras para a venda de ativos pela PETROBRAS. Justamente este decreto de 2017 tinha superado as restrições do TCU ao plano de desinvestimento. O ministro comentou tentativas de venda de campos de petróleo a pessoas jurídicas estrangeiras em negociações tidas como deletérias aos interesses nacionais. Mas, seu colega, Dias Toffoli, logo no início de 2019, derrubou a decisão, deixando o caminho livre para continuar com as privatizações.

¹⁸ No início do governo houve o anúncio da venda da controversa refinaria Pasadena nos EUA para a Chevron.

¹⁹ Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/governo-lanca-plano-com-35-metas-para-os-primeiros-100-dias>>.

²⁰ *Valor Econômico*, 7 de fevereiro de 2019.

²¹ Disponível em: <https://www.agenciapetrobras.com.br/upload/documentos/apresentacao_g8yEY2Z7uU.pdf>. Há várias formas de enfrentar esse argumento que foge do escopo deste ensaio. Mas a preocupação com o fim da era de petróleo não é, como não deveria ser, o monopólio dos liberais que, na verdade, abusam desse argumento para construir modernizar sua narrativa. A questão é que haveria outras formas de enfrentar esse desafio, mantendo a PETROBRAS e o Estado no comando do processo (SAUER & RODRIGUES, 2016; LIMA & LIMA, 2016; LIMA, 2017).

Bento Albuquerque falou em seu discurso de posse em “corrigir distorções da política de Conteúdo Local (CL)”.

Como exposto acima, depois da cirurgia na política de CL do governo Temer, não faz mais sentido falar nesses termos, porque a política de CL já foi desmontada. Albuquerque também mencionou – sem especificar – a necessidade de “aprimorar a lei da partilha” para garantir um volume de investimento da PETROBRAS “compatível com sua capacidade técnica e financeira”²². Ou seja, apesar do PGN 2019-2023 prever um nível de investimento superior ao anterior, a lógica continua sendo a de manter a PETROBRAS com um tamanho que não atrapalhe a exploração e produção pelos grandes *players* internacionais. Assim, o plano não menciona nenhuma nova plataforma de produção (FPSO na sigla inglesa). As que já estavam previstas foram remanejadas, seriam 13 no total, das quais 6 para operar nas áreas da Cessão Onerosa²³.

O desafio para 2019: a tal Cessão Onerosa

A CO é um regime especial para a exploração de P&G, ao lado dos regimes de concessão e de partilha. Ela se refere especificamente ao direito de exploração adquirido pela PETROBRAS em 2010 em uma operação casada com a aquisição de ações por parte da União na megacapitalização realizada pela empresa em setembro 2010. Simplificando, ao invés de pagar com recursos financeiros, a União adquiriu as ações indiretamente cedendo 5 bilhões de barris de óleo equivalente (BOE) para a PETROBRAS.

Cabia à PETROBRAS identificar uma área que tivesse esse volume de BOE recuperável, com valor na época calculado em 74,87 bilhões de reais (42,53 bilhões de dólares). O assunto é complexo porque envolve várias questões. Primeira delas: o próprio contrato da CO previa uma renegociação de valores e exigências de CL logo depois da declaração de comercialidade dos campos cedidos. A PETROBRAS apresentou as declarações de comercialidade ao longo de 2014, de modo que a previsão de conclusão da revisão do contrato era para

²² Cf.: <<http://www.mme.gov.br/documents/10584/0/Discurso+Posse+MME+BENTO.pdf/79a727c8-b0df-4642-8bb2-6b87dd539d9a>>.

²³ No PNG 2018-2022 estavam previstas 18 plataformas de produção, das quais cinco entraram efetivamente em produção.

2015, mas acabou ficando para 2019. Principalmente devido à queda dos preços de petróleo em comparação com 2010, não poderia haver dúvida de que a PETROBRAS seria credora, mas o contrato previa ressarcimento em dinheiro, e logo encontrou uma resistência natural no Tesouro Nacional.

Essa quebra de braço foi se estendendo e começou a ser acompanhada pelo TCU e com muita atenção pelos acionistas minoritários. As várias partes vazaram em vários momentos os números diversos a respeito do quanto a União estaria devendo à PETROBRAS, com números que variam de 2,7 bilhões de dólares a 30 bilhões de dólares²⁴. Surgiu, mais recentemente, a ideia de aditar o contrato para possibilitar ressarcimento em óleo²⁵. Esse contratempo não impediu a PETROBRAS de desenvolver essa área, que se revelou muito produtiva. Segunda questão: a PETROBRAS descobriu que as seis áreas cedidas tinham em seu conjunto um volume de óleo equivalente recuperável muito superior aos 5 bilhões barris estimados em 2010.

O volume de óleo equivalente acima de 5 bilhões de barris vem sendo chamado de “excedente da CO”. Observa-se aqui o quanto a aposta no pré-sal estava acertada, mas também o que isso nos diz sobre a avaliação das reservas que vem sendo leiloadas em tempo recorde desde 2017. Quantos barris são o excedente da CO? Há várias estimativas. A PETROBRAS os avaliou em 2014 entre 9,5 a 15,2 de bilhões, ou seja, três a quatro vezes superior às estimativas originais²⁶. Trata-se de áreas já exploradas e em desenvolvimento pela PETROBRAS. Concluímos que o governo Dilma tomou a decisão correta de lançar mão, pela primeira vez, de um dispositivo legal da lei de partilha de 2010 que prevê a possibilidade de contratação direta da PETROBRAS pela União, sem licitação²⁷.

²⁴ O valor mínimo nos cálculos da equipe de Paulo Guedes seria 2,7 dólares, de acordo com reportagem de capa do *Valor Econômico* de 11/01/2019. 30 bilhões de dólares apareceram em reportagem do mesmo jornal em 18/08/2017 como sendo os cálculos da PETROBRAS.

²⁵ Esta opção constava inclusive do Projeto de Lei da Câmara (PLC 78/18), que ficou parado no Senado no final de 2018.

²⁶ Esses cálculos se referem somente às quatro áreas mais produtivas, no caso: Búzios (Franco), Florim, Entorno de Iara, Nordeste de Tupi. Os números constam da Resolução 01/2014 do CNPE. Waldery Rodrigues, secretário especial da fazenda do Ministério de Economia, declarou ao jornal *Valor Econômico* em 10/04/2019 que o volume do excedente “deve ser acima de 10 bilhões de barris em campos altamente produtivos”.

²⁷ Artigo 8, inciso I, Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Assim, em junho de 2014, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) aprovou – a pedido do MME – a contratação direta da PETROBRAS para produção, em regime de partilha de produção, dos volumes excedentes em áreas já contratadas sob cessão onerosa, considerando a possibilidade de otimizar o projeto. Em seguida o TCU desautorizou o governo alegando a necessidade de primeiro concluir a revisão do contrato de CO, mencionado acima. Enquanto não se resolve a revisão do contrato de CO, não se pode ceder o seu excedente, sob o argumento de que existiriam vários parâmetros do objeto do contrato da Cessão Onerosa que ainda poderiam ser modificados, “não permitindo a fixação precisa dos parâmetros para um novo projeto”²⁸.

Não cabe aqui avaliar o quanto o TCU usurpou a competência do CNPE, o fato é que desde então há uma pressão para resolver o imbróglho da renegociação da CO para poder leiloar o seu excedente. O governo anunciou que isso aconteceria em 2017, depois foi para 2018 e agora está nas mãos de Paulo Guedes. Evidentemente não há mais nenhum interesse em uma contratação direta da PETROBRAS. O que se quer é abrir a CO para os grandes oligopólios, garantindo um aporte direto ao caixa do Tesouro por meio do bônus de assinatura. Para que o processo terminasse a tempo e esses recursos pudessem entrar ainda em 2019 foi de fato necessário concluir a renegociação logo no início do ano.

Para não criar mais confusão, o governo não considerou optar pela modalidade de concessão ao invés de partilha²⁹. Em sua entrevista para a *Bloomberg* no Fórum em Davos, Paulo Guedes prometeu, com muita convicção, zerar o déficit [primário] em 2019, usando bônus de assinatura para reduzir metade do prometido³⁰. É importante entender que o leilão do excedente da CO será o maior leilão já realizado na história do mundo de petróleo. Além disso, a CO é diferente, porque trata de áreas já exploradas e em parte já desenvolvi-

²⁸ TCU 024.607/2014-2, Relatório.

²⁹ Entre as várias diferenças, o que interessa ao governo neste momento é o bônus de assinatura. No primeiro caso, o bônus é parte da oferta por parte das empresas, enquanto no segundo, é fixado pelo governo.

³⁰ Fora do âmbito deste trabalho, mas chamando atenção, o ministro sugere que a outra metade dos recursos para zerar o déficit em 2019 viria da Reforma da Previdência, algo incompreensível porque seu impacto, se aprovado em 2019, ocorreria somente nos anos seguintes. Cf.: <https://www.youtube.com/watch?v=xQRXNnFiOvs>.

das³¹, de modo que o Brasil estará leiloando não o direito de exploração, mas o direito de produção. Logo o bônus de assinatura que o governo vai colocar será o maior já visto no mundo. No governo Temer, o MME costumava falar em um valor entre 60 e 100 bilhões de reais, enquanto o presidente do Senado, Eunício de Oliveira, falava em 120 a 130 bilhões de reais³². Agora se entende a intensa agenda de Paulo Guedes, desde a transição até no Fórum em Davos, com os presidentes e diretores dos principais oligopólios com capacidade de produzir o excedente da CO. Os dois assuntos mais importantes nessas conversas para o ministro de Economia são: testar o valor do bônus de assinatura aceitável e convencer as empresas que ganharam blocos nos leilões realizados em 2017-2018 a iniciar o quanto antes seus investimentos na exploração destes³³. Há outros detalhes importantes a serem ressaltados.

Para agilizar o processo, o governo Temer apostou em um primeiro momento na aprovação de uma lei que tramitou no Congresso Nacional com parâmetros para a renegociação do contrato de CO, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 78/18. Na negociação apareceu como moeda de troca para sua aprovação a destinação de uma percentagem do bônus de assinatura (10% a 15%) para estados e municípios. Já durante a transição, Paulo Guedes entendeu que isso seria um desperdício de munição. O novo governo avalia que não há nenhuma necessidade de lei e que o aval do TCU seria suficiente para renegociar o contrato de 2010. A percentagem do bônus de assinatura para Estados e municípios entrou agora abertamente como moeda de troca para a aprovação da Reforma da Previdência. Em reunião realizado, em 27 de março de 2019, com os 27 governadores em Brasília, o ministro da Economia, Paulo Guedes, explicitou novamente barganha: “A cessão onerosa eu topei dividir se for aprovada a reforma. Se não for, eu estou tão quebrado quanto vocês e cada um que se cuide”³⁴.

³¹ Tanto é que as empresas deveriam ressarcir a PETROBRAS pelos investimentos no desenvolvimento da área.

³² *Valor Econômico*, 20/11/2018.

³³ O que significa tentar atender a uma antiga reclamação dessas empresas a respeito da demora em obter as licenças ambientais para iniciar a exploração.

³⁴ Disponível em: <<https://epbr.com.br/paulo-guedes-a-cessao-onerosa-eu-topei-dividir-se-for-aprovada-a-reforma/>>.

Outro detalhe é a proposta lançada pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, e apresentada no Congresso pelo seu correligionário José Carlos Aleluia de dar à PETROBRAS o direito de vender 70% da própria CO, ou seja, como parte de seu programa de desinvestimento. Tudo indica que o atual governo entende que não é o momento de gerar mais confusão e esta proposta saiu do holofote, embora seja provável que ela volte após renegociação e com o megaleilão encaminhado. O leilão do excedente da CO, marcada para 28 de outubro de 2019, será um divisor de águas. Os grandes oligopólios devem querer se associar à PETROBRAS, para facilitar a exploração das riquezas do excedente da CO, considerando que a estatal já está trabalhando na área há anos. O dispositivo para a contratação direta da PETROBRAS pela União existe ainda, mas nem sequer há um debate sobre isso.

Em abril de 2019, já com um razoável atraso em relação ao calendário anunciado, chegou-se às principais definições. O acordo de renegociação do contrato de 2010 prevê pagamento para a PETROBRAS de 9,058 bilhões de dólares a câmbio de 3,72 de reais somente depois de o Tesouro receber o bônus de assinatura. O presidente da PETROBRAS declarou que os recursos serão utilizados justamente para a empresa entrar nos consórcios do leilão. Em seguida, houve a fixação do bônus de assinatura para as quatro áreas³⁵, em 106 bilhões de reais no total. A intenção é claramente uma rápida monetização com valores mínimos baixos para o óleo lucro que fica com a União (entre 19,82% e 27,65%) e um valor elevado do limite de custo do óleo do qual o consórcio possa se apropriar (80% a cada mês). No que diz respeito ao CL, as porcentagens mínimas ficaram até em patamar inferior aos rebaixamentos realizados pela ANP em abril de 2018, no governo Temer: 25% e somente 40% para os sistemas de coleta e escoamento³⁶. Embora haja forte interesse dos principais *players* internacionais e recursos da renegociação para garantir a participação da PETROBRAS nos consórcios, não será nada fácil para o governo seguir o calendário e garantir a entrada dos recursos do bônus de assinatura ainda em 2019. Fatores complicadores são a discussão sobre a distribuição do bônus, a participação do Congresso no processo e a aprovação pelo TCU.

³⁵ Búzios, Atapu (ex-Entorno de Iara), Itapu (ex-Florim) e Sépia (ex-Nordeste de Tupi).

³⁶ Na resolução 726/2018, de 12 de abril de 2018, as Unidades estacionárias de produção (as plataformas) também tinham um mínimo de 40% de CL.

Privatização do refino

Desde os anos 1950 a PETROBRAS investiu na construção de um parque nacional de refinarias e garantiu uma capacidade compatível com o consumo interno dos derivados de petróleo. Esse esforço foi decisivo, inclusive, para alavancar a indústria de bens de capitais no país. O controle nacional sobre o parque de refino permite não só garantir o abastecimento, mas uma política de preços visando estabilidade diante das flutuações internacionais.

Além disso, a integração do poço ao posto passa pelo refino e garante para as petrolíferas potencializar os seus ativos. A 12ª refinaria, fruto do II Plano Nacional de Desenvolvimento foi entregue em 1980 em São José dos Campos. Depois, somente no governo Lula – diante da perspectiva de expansão da demanda de derivados – retomou-se um programa de expansão das refinarias, prevendo a construção de quatro, projetando um aumento da capacidade de cerca 2 milhões de barris por dia para 3,6 milhões por dia.

Com a produção do pré-sal crescendo e a demanda interna se ampliando, a expansão do refino prevista pelo governo Lula fazia todo sentido. Houve vários problemas nos projetos que resultaram em atrasos e, em seguida, as refinarias foram atingidas em cheio pela Operação Lava Jato. Somente a de Pernambuco (a famosa Refinaria do Nordeste Abreu e Lima) foi entregue no final de 2018, embora apenas com uma das duas instalações previstas. Ao invés de atacar a corrupção e corrigir os erros, o governo Temer resolveu enterrar de vez a expansão das refinarias sob comando da PETROBRAS.

Dessa forma, o país se projeta como exportador de petróleo cru e importador de derivados, um clássico atestado de subdesenvolvimento. Observe-se que as importações vêm basicamente dos EUA, onde há uma supercapacidade de refino. O governo Temer já trabalhava com a ideia de ir além e vender parte das suas refinarias. Para tornar esses ativos interessantes seria necessário abrir mão de qualquer gerenciamento dos preços e atrelar os preços internos diretamente aos preços internacionais, com os famosos ajustes diários que provocaram a greve dos caminhoneiros, em maio de 2018, e a queda do próprio Pedro Parente em seguida.

Parte da estratégia de formar um mercado de derivados e atrair capitais para comprar as refinarias era diminuir o uso da capacidade instalada e estimular as importações. A PETROBRAS colocou em seu programa de desin-

vestimento 25% da sua capacidade de refino, por meio da venda de 60% de quatro refinarias a serem ofertadas em dois blocos regionais, Nordeste e Sul. O processo foi interrompido no início de julho de 2018, pela decisão cautelar do STF que proibiu o governo de privatizar estatais sem o aval do Congresso³⁷.

A direção da ANP tinha planos diferentes e queria uma privatização mais completa do parque de refino e provocou o CADE para abrir um processo contra a PETROBRAS por abuso de posição de monopólio. Baseado em um estudo conjunto elaborado pelo Departamento de Estudos Econômicos do CADE e a ANP, o Conselho recomendou a venda de 100% das quatro refinarias (ao invés de 60%) e questionou também o fato de que ela ficaria com o monopólio no Sudeste. É justamente esta visão – de uma privatização ampla do parque de refino – na qual o governo Bolsonaro quer apostar. Não por acaso a diretoria de refino foi para Anelise Lara, que tinha ocupado, até então, a gerência executiva de venda de ativos.

Não está clara ainda a capacidade da PETROBRAS de avançar rapidamente. Seria preciso superar tanto o receio dos investidores quanto a uma eventual influência do governo nos preços dos derivados, e esta discussão pode gerar tensões com vários setores. Exemplo disso foi a confusão gerada pelo presidente Bolsonaro no início de abril de 2019 com a interferência no aumento do preço do diesel nas refinarias, para atender sua base eleitoral entre os caminhoneiros. Paulo Guedes teve de se desdobrar para reafirmar a declarada autonomia da PETROBRAS em definir seus preços. Agora, uma coisa é a venda de refinarias existentes, o que, em si, não ajuda nada o problema da falta de capacidade de refino diante de um futuro crescimento da demanda. E quem faria esses investimentos se não a PETROBRAS?

Para os grandes *players*, é muito mais interessante usar sua capacidade instalada mundo afora e exportar para o Brasil. Em todo caso, a política proposta seria uma ruptura radical com a lógica na qual a PETROBRAS vem se estruturando desde a sua criação e pode significar uma perda de controle sobre o abastecimento e precificação de um insumo ainda muito importante para a economia e a vida cotidiana da população.

³⁷ Observe que no governo Bolsonaro a PETROBRAS, logo no início, já retomou a venda da fábrica de fertilizantes Araucária Nitrogenados e da Transportadora Associada de Gás (TAG), que tinha sido interrompida a partir desta medida cautelar.

Desnacionalização da Petroquímica³⁸

A petroquímica brasileira foi criada ao longo das décadas de 1970 e 1980 com uma participação decisiva da PETROBRAS. Havia uma grande preocupação em formar empresas nacionais e ao mesmo tempo atrair multinacionais em um arranjo institucional. Com a nova realidade do país e o acirramento da competição internacional no setor, surgiu, a partir do final da década de 1980, a necessidade de repensar o modelo para a petroquímica. Na década de 1990 houve um desmantelamento da política existente e uma convicção que o mercado iria propiciar sua necessária reestruturação.

A falta de visão do Estado foi agravada pela ausência de articulação ente as empresas nacionais e um afastamento forçado da PETROBRAS do setor (SCHUTTE, 2004). Foi no governo Lula que se decidiu, em 2004, por uma nova política que tinha no centro a volta da PETROBRAS à petroquímica e uma visão global do setor, dominado internacionalmente por alguns oligopólios. Desta reestruturação surgiu a Braskem como uma joint-venture do braço petroquímico da Odebrecht e a PETROBRAS. Sem dúvida um exemplo de aposta em uma campeã-nacional que deu certo.

A PETROBRAS detém 36,1% do capital total e 47% das ações com direito voto, enquanto a Odebrecht tem 38,3% do total e 50,1% do voto. Braskem se tornou uma das líderes globais nas principais resinas plásticos, em particular polietileno e polipropileno, com um valor de mercado em torno de 40 bilhões de reais. Ela foi atingida de forma indireta pela Operação Lava Jato, porque são as suas ações que servem como garantia para as dívidas de 13 bilhões de reais das áreas diretamente afetadas pela desestruturação. No início de 2018 a multinacional LyondellBasell³⁹ fez uma proposta para comprar o controle acionário da empresa. Esta compra significaria a desnacionalização da petroquímica brasileira e uma desestruturação da política que vinha sendo construída a partir de meados da década de 2000.

³⁸ A petroquímica forma o elo entre a indústria petrolífera e a indústria química. Ela fornece insumos para uma ampla gama de setores como plásticos, fibras, fertilizantes, detergentes, elastômeros, entre outros.

³⁹ LyondellBasell é uma verdadeira empresa global, atuando na área química, fruto de uma fusão de capitais alemãs e americanos. Por motivos fiscais ela é registrada na Holanda com sede em Houston.

No caso da Odebrecht, ela aceitaria ser paga com ações da nova empresa resultante da incorporação da Braskem na estrutura global da LyondellBasell. Com o isso, a Odebrecht caminharia para ser um gestor de fundos. A questão é se a PETROBRAS vai ou não aproveitar desta operação para vender também suas ações e ficar com o dinheiro (ao invés de ações da nova empresa) em um movimento de desinvestimento da petroquímica. Sobretudo após a queda de Pedro Parente, se fortaleceram as vozes dentro da empresa que entendem a vocação de uma petrolífera do tamanho da PETROBRAS de atuar na petroquímica.

A própria LyondellBasell deu um passo para trás a espera do novo governo e no PNG 2019-2023 voltou-se a falar que a empresa buscará oportunidades de investimento na petroquímica, área considerada, nas palavras da empresa, como “força para evoluir”. Após conversas do ministro Paulo Guedes em Davos com o presidente do conselho de administração da LyondellBasell e um conjunto de outras movimentações, a operação da compra da Braskem foi retomada. Tudo indica que Castello Branco vai apostar em uma saída da petroquímica. O mesmo vale para a distribuição a respeito da qual já há uma definição com relação à intenção de vender o controle majoritário da BR distribuidora.

Considerações

Pode-se afirmar que, apesar da firmeza em desmontar a política petrolífera de Lula e Dilma por parte do governo Temer, ainda havia em outubro 2018 uma possibilidade de reverter o quadro elegendo uma candidatura comprometida com a retomada de uma visão estratégica desenvolvimentista. Quatro anos de governo Bolsonaro transformarão a PETROBRAS e a exploração do pré-sal de forma dificilmente reversível.

Enquanto outras grandes petrolíferas diversificam sua atuação e ampliam a presença nos segmentos de petroquímica e energia renovável, inclusive no Brasil⁴⁰, a PETROBRAS, sob gestão ultraliberal, opta por uma radical desverticalização. O governo pretende afastar a PETROBRAS não somente da petroquímica, distribuição (BR distribuidora e Liquigás) e parcialmente do refino, mas

⁴⁰ Veja a presença da Shell na Cosan e os investimentos do BP no etanol no Brasil.

também do transporte do gás e do biocombustível. E ainda é dada continuidade ao processo de venda generalizada dos ativos no exterior. Supostamente seguindo uma lógica empresarial de focar no *core business*, é uma visão de curto prazo voltada para gerar valor financeiro para os acionistas e fazer caixa com a venda de ativos e abrir novas áreas de exploração para os concorrentes, inclusive com a abertura para xisto⁴¹.

Um novo capítulo do desmonte das políticas dos governos do PT é a proposta do ministro da Economia, Paulo Guedes, de dividir parte do Fundo Social do Pré-Sal com estados e municípios. Inspirada pela barganha em torno do bônus de assinatura do Excedente da Cessão Onerosa, o ministro falou em usar 70% do Fundo⁴². Observa-se que essa proposta não somente alterará a Lei do Pré-Sal (12.351/2010), mas coloca em discussão também a Lei 12.858/2013, que destinou para as áreas de Educação e Saúde parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de P&G, e, em particular estipulou que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social fossem destinados à Educação até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Há algumas contradições na margem, em particular de setores empresariais nacionais tentando recuperar um espaço maior de CL nas próximas rodadas. Outro elemento são as tensões a respeito da divisão de *royalties*, participações especiais e a parte da partilha que vai para o governo. A lei que regulamenta esta divisão, aprovada em 2012, ainda está parada no STF e os estado do Nordeste, liderado nesse caso pelo governador Wellington Dias do Piauí, está pressionando para um desfecho. Uma tensão com as unidades federativas também existe com relação às competências na regulação do setor de gás. A política de preços dos derivados em combinação com a privatização do refino pode ser mais complexa e não haverá muito espaço para compensações via subsídios. Resistências internas na PETROBRAS com relação aos desinvestimentos na distribuição e petroquímica existirão, porém, tendem a ser enfrentadas com de-

⁴¹ A ANP vem fazendo já, desde o final do governo Temer, gestões para liberalizar a exploração de gás e petróleo de xisto, que ficou paralisado por decisão judicial. A intenção é claramente atrair investimentos de empresas estadunidenses.

⁴² Cf.: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/guedes-propoe-pacto-federativo-com-mais-recursos-para-estados-e-municipios>.

terminação. As ações jurídicas testadas nos últimos anos conseguiram atrasar o processo de privatização, mas dificilmente conseguirão frear este governo.

Mas a grande questão de fundo é a aparente completa ausência de uma mobilização em torno da defesa da soberania nacional diante da entrega das riquezas e da capacidade decisória para oligopólios internacionais pouco preocupados com o desenvolvimento industrial-tecnológico do Brasil ou com a projeção do país no cenário internacional. Em todos os países nos quais novas forças conservadoras e o populismo da direita avança e/ou chega ao governo, está na pauta a defesa do nacionalismo econômico, pelo bem e pelo mal. A exceção é o Brasil, onde o ultraliberalismo parece ter encontrado seus parceiros para implementar finalmente sua agenda com uma radicalidade nunca antes vista na história do país.

A dúvida, portanto, é o quanto isso é social e politicamente estável e sustentável, na medida em que deveria ficar visível que se tratam de políticas concentradoras de renda e de transferência de riqueza e poder para centros de decisão fora do país. Não é a toa que a bandeira da privatização completa da PETROBRAS, defendida com muita clareza, no passado recente, por vários expoentes do governo foi relegada a um segundo plano. Afinal, as pesquisas mostram, apesar dos ataques ferozes contra a sua imagem, que a grande maioria da população brasileira ainda defende o caráter estatal da PETROBRAS⁴³. É imaginável, embora muito difícil, sensibilizar a opinião pública sobre o que no fundo está acontecendo: a privatização da PETROBRAS e das riquezas do pré-sal, só que em partes, como *Jack, o estripador*.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). *Oportunidades no setor de Petróleo e Gás Natural no Brasil*. Rodadas de licitações 2017-2019. Rio de Janeiro, junho 2017.
- AZEVEDO, José Sergio Gabrielli. Mudanças no setor de petróleo: novo papel da PETROBRAS. In: MATTOSO, Jorge; CARNEIRO, Ricardo. *O Brasil de Amanhã*. São Paulo: Instituto Lula/ Fundação Perseu Abramo, 2018.

⁴³ Neste caso, o insuspeito DataPoder360 realizou, por exemplo, nos dias 17 e 18 de outubro de 2018 uma pesquisa que mostrou que 60% dos entrevistados com intenção de voto no 2º turno por Bolsonaro disseram que PETROBRAS deve permanecer estatal. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/analise/bolsonaro-se-diz-liberal-mas-so-37-de-seus-eleitores-querem-privatizacao/>>.

- COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo: Difusão Europeia, 1968.
- LIMA, Haroldo. Sinais que afetam a produção de petróleo no mundo. In: *Valor Econômico*, 17 de agosto de 2017.
- LIMA, Paulo César Ribeiro; LIMA, Pedro Garrido da Costa. *Alternativas para o setor petrolífero e para a PETROBRAS*. Estudo técnico. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Brasília, novembro 2016.
- O’SULLIVAN, Meghan L. *Windfall. How the new energy abundance upends global politics and strengthens America’s power*. New York: Simon & Schuster, 2017.
- PETROBRAS. *Plano de Negócios e Gestão 2019-2023*. Rio de Janeiro, 2018.
- SAUER, Ildo; RODRIGUES L. A. “Pré-sal e PETROBRAS além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios”. In: *Estudos avançados* São Paulo, v.30 n.88 set./dez. 2016.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. PETROBRAS em marcha forçada. In: *Textos para Discussão/NEE-DDS*. 001/2016 São Paulo, 2016.
- _____. *Elo Perdido*. Estado, Globalização e Indústria Petroquímica no Brasil. São Paulo: AnnaBlume, 2004.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva [et al.]. *A verdade vencerá*. O povo sabe por que me condenam. São Paulo: Boitempo, 2018.
- YERGIN, Daniel. *A busca*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

A educação brasileira na mira do obscurantismo e Estado mínimo

Paulo Gabriel Soledade Nacif¹

Penildon Silva Filho²

Urge preveni-los do muito que se poderia fazer, com apoio no saber científico, e do descalabro e pequenez do que se está fazendo.

Darcy Ribeiro

Introdução

Há um razoável consenso de que a década de 1980 marca uma inflexão positiva na história da Educação brasileira que, finalmente, começa a ganhar uma centralidade no Estado brasileiro, primeiro com a Emenda Calmon, de 1983, que estabeleceu a vinculação de impostos para a Educação e, principalmente, com a Constituição de 1988 que torna o ensino obrigatório um direito subjetivo. A natureza pública da Educação é realçada na Constituição Federal de 1988, não só pela expressa definição de seus objetivos, como também, pela busca explícita de estruturação de todo o sistema educacional.

Desde então, há um esforço político para construir no Brasil, a despeito das idas e vindas, um sistema educacional a partir de políticas de Estado, tendo como base o regime de colaboração entre os entes federados e a participação dos poderes e sociedade. Isso exige que o governo federal evoque para si a responsabilidade de liderar o processo de garantia da oferta equitativa e de qualidade da Educação. Esse período, cheio de contradições e virtuosidades,

¹ Professor titular da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFBA).

² Professor adjunto da Universidade Federal da Bahia.

tem avanços importantes nos governos Lula e Dilma, e sofre um profundo abalo com a assunção de Temer ao poder (por exemplo, com a criação do teto-limite máximo – para os gastos com despesas primárias dos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo por 20 anos) e caminha para grandes retrocessos com as propostas do governo Bolsonaro que começam a se materializar com as primeiras medidas do Ministério da Educação que tomou posse em janeiro de 2019.

As conquistas da democracia

O respeito à Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), por sucessivos governos, foi determinante para que, desde o presidente Itamar Franco (1992-1994), o país construísse um importante avanço nacional sobre a Educação, com convergências e divergências sobre os diagnósticos e caminhos para enfrentar os problemas que impactam diretamente na qualidade da Educação (HADDAD, 2010). Esse processo de crescimento das políticas públicas do setor ganhou um incremento com o caminho de fortalecimento do Estado presente nos governos Lula e Dilma, e perdurou até a interrupção ilegal do governo da presidenta Dilma em 2016.

A orientação neoliberal assumida pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) combinou um discurso que reconhece a importância da Educação sem traduzir essa centralidade em investimentos na área e com evidente fortalecimento da iniciativa privada.

A agenda econômica imposta pelo governo FHC limitou a capacidade do Estado no enfrentamento do conjunto dos problemas educacionais. Houve priorização do ensino fundamental numa perspectiva etapista. Essa política foi orientada pelas diretrizes do Banco Mundial à época, que deixavam claro que, para países dependentes do capitalismo, se deveria focar mais no Ensino Fundamental, com os demais níveis e modalidades educacionais considerados pouco importantes. Isso está registrado no documento do Banco Mundial “*La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*” (BANCO MUNDIAL, 1994). Com isso, adiou-se a implementação de uma política integradora capaz de olhar o compromisso do Estado brasileiro com a Educação como algo que deve iniciar na Educação Infantil, passar pelo Ensino Fundamental, Médio e Formação Profissional e Universidade.

Essa priorização do Ensino Fundamental determinou as principais políticas dos governos FHC, como por exemplo: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); a inclusão do Brasil no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA); a criação do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM); os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (CUNHA, 2003; DURHAM, 2010). Adicionalmente, tivemos, nesse período, uma significativa expansão da Educação superior privada.

Duas ações que merecem destaques nessa época são: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996) e a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2001 (BRASIL, 2001). A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece a LDB foi aprovada após oito anos de tramitação no Congresso, com a apresentação de um substitutivo pelo então senador Darcy Ribeiro que garantiu importantes avanços à Educação brasileira. O texto final reforçou aspectos importantes da Constituição, mas, construído após muitos dissensos, constituiu-se num texto ambíguo e que por isso dificultou sobremaneira seu cumprimento.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República e marca uma nova inflexão no ciclo iniciado em 1988. Diversas políticas são instituídas buscando fortalecer os princípios presentes no artigo 206 da Constituição Federal e contribuir à construção de uma perspectiva mais integradora da Educação nacional. O governo passa a enfrentar os problemas de forma sistêmica, buscando compreender o sistema educacional de modo integral e promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também, por meio do Regime de Colaboração, a maior coordenação entre os entes federados. Nesse período, o orçamento do Ministério da Educação mais que triplicou.

A Educação de Jovens e Adultos e criação do Programa Bolsa-Família, associando-o à frequência escolar das crianças e jovens estiveram entre as primeiras medidas do novo governo. Em 2005, foi criada a Prova Brasil para alunos de quarta e oitava séries e dois anos depois foi lançado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que possibilitou desde então um acompanhamento da qualidade do ensino, a partir de uma concepção

mais ampla de avaliação. A ampliação dos recursos da área foi estruturada a partir da transformação do FUNDEF, em 2007, em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A busca pelo efetivo direito à Educação levou à necessidade de incorporar o tema do reconhecimento das diferenças nas políticas educacionais na Educação básica e na Educação superior, na perspectiva de garantir maior equidade na oferta da Educação no Brasil, medida que há muito foi sendo adiada e que impedia a real democratização da Educação. Por exemplo, o reconhecimento da importância significativa do pertencimento racial na estruturação das desigualdades sociais e econômicas no Brasil (HENRIQUES, 2001) levou ao estabelecimento de políticas educacionais específicas com vistas a superar esse desafio.

Adicionalmente, o MEC passou a organizar políticas específicas para a educação do campo, educação indígena, educação especial na perspectiva inclusiva, educação para as relações étnico-raciais; a questão das desigualdades educacionais ganhou ênfase com a criação de uma secretaria específica no Ministério da Educação. Tais avanços permitiram a presidenta Dilma, em 2012, sancionar a Lei das cotas nas Instituições Federais de Ensino Superior que alterou de forma profunda o perfil dos estudantes e garantiu maior democratização do conhecimento.

Em 2009, a Emenda Constitucional 59 determinou a ampliação da obrigatoriedade escolar para crianças e jovens de quatro a 17 anos de idade. O piso salarial nacional foi garantido pela lei 11.738, de 16 de julho de 2008. Pela primeira vez na História, um denso programa de formação continuada para os trabalhadores da Educação foi estabelecido em associação com estados e municípios – o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica, lançado em 2009.

O investimento no ensino tecnológico e na Educação superior fazia parte da perspectiva sistêmica da gestão da Educação brasileira e o setor público teve grandes investimentos nessa área, com impactos positivos inclusive na Educação básica. Importante destacar, nesse contexto, a importância do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) para a duplicação das matrículas na Educação superior pública federal. Este programa, marcado pelo binômio expansão e interiorização, efetivou-

-se por meio da criação de novas universidades e novos *campi*. Em 2008, os centros federais de educação tecnológica, as escolas técnicas e escolas vinculadas a universidades formaram os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, sob uma proposta de atender às demandas sociais locais por meio da oferta de formação profissional e tecnológica.

Nessa mesma direção, programas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) criaram oportunidades para milhões de brasileiros acessarem o Ensino Superior, nesse caso, em instituições privadas que foram muito apoiadas pelos governos Lula e Dilma.

A nova versão do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014), encaminhada pelo ministro Fernando Haddad para o Congresso e aprovada em 2014, estabeleceu as bases sólidas para consolidação do ciclo virtuoso da Educação brasileira iniciado com a Constituição de 1988.

Bolsonaro: obscurantismo e Estado mínimo na Educação

O papel da União no Pacto Federativo

O Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino na área de Educação, previsto nos artigos 211 da Constituição Federal e 8ª da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394/96) é fundamental numa federação como a brasileira uma vez que essa forma de organização do Estado pressupõe, necessariamente, a criação de sistemas de políticas públicas que buscam articular e coordenar a ação dos entes federados (União, estados membros e municípios).

No caso da política de Educação, desde a década de 1990 esse processo vem sendo fortalecido por meio de ações republicanas de redistribuição de recursos, indução financeira para adoção de determinados programas, diretrizes e regulamentação, de sistemas de avaliação e arranjos federativos.

Nesse sentido, ABRUCIO (2010) destaca dois pontos: a noção de competência comum, segundo a qual um nível de governo atua prioritariamente sobre um ciclo, mas outro também poderá fazê-lo, evitando, em tese, o vácuo no acesso aos bens públicos, além de a União ter obtido grande capacidade para produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e

padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, artigo 211).

No arranjo federativo brasileiro é determinante que o governo federal atue como coordenador da política educacional, buscando direcionar os esforços em prol das conquistas das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação vigente. É assim que a Educação brasileira vem se desenvolvendo, por exemplo, com avanços na redistribuição de recursos, num primeiro momento com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e depois com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); nas transferências federais, que cada vez mais deixam de ser determinadas por uma ação clientelista e passam a ser baseadas em determinados critérios, por exemplo definidos pelo Plano de Ações Articuladas (PAR), e alguns programas, que inclusive passaram a descentralizar os recursos às escolas; na regulamentação federal e na formulação de diretrizes nacionais, com a LDB e o Plano Nacional de Educação (PNE); nos sistemas de avaliação e informação, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Censo Escolar – importantes para o controle das transferências do FUNDEB; e na criação de espaços participativos, como o Conselho Nacional de Educação (ABRUCIO, 2010; ARAÚJO, 2010).

Para consolidar essas conquistas, a efetiva institucionalização do sistema nacional de Educação, como definido no PNE (2014/2024), é basilar.

Perspectivas do Ministério da Educação do governo Bolsonaro

Em pouco mais de sete meses, o Ministério da Educação teve mudanças intensas na equipe. Setores do condomínio de extrema direita que compõem o governo, com diferentes perspectivas conservadoras de projetos educacionais, lutam pela hegemonia desse campo da administração federal, sem, contudo, revelarem o mínimo domínio sobre o papel do MEC na coordenação da Educação brasileira. A consequência dessa dinâmica e lógica política deixará rastos nefastos a médio e longo prazos.

A Educação, mais do que em qualquer outra área, será o território de articulação do binômio determinante do projeto que comanda o país: redução da presença do Estado e obscurantismo. Em outras áreas essas dimensões (re-

dução da presença do Estado e obscurantismo) distribuem-se de modo a desenharem quase uma reserva rígida de campos de atuações no governo – por exemplo, economia e segurança pública de um lado, Relações Exteriores e Mulheres, Família e Direitos Humanos, de outro.

É no território das políticas educacionais que as lógicas obscurantista e de redução do Estado encontram-se, de maneira mais radical, apontando para uma provável implosão das conquistas da sociedade brasileira no período pós-constituição de 1988. O ex-ministro Fernando Haddad, em entrevista ao *Jornal Estado de S.Paulo*, abordou essa questão nos seguintes termos:

O ultraneoliberalismo do Guedes quase que necessita de um complemento obscurantista para poder passar. Eu entendo que essa agenda obscurantista é parte do enredo, tem um caldo de cultura que acaba contribuindo para um programa econômico ultraneoliberal.

E completa:

A tentativa do governo é de criar uma maioria tirânica para tratar a minoria mais ou menos na chave do amigo-inimigo, que é um clássico dos governos de extrema direita. A extrema direita não tolera contestação, vinda de onde vier: imprensa, universidade, classe artística, comunidade científica. Tudo o que contesta o poder é tratado como inimigo (KACHANI, 2019).

O programa apresentado, a composição da equipe e as medidas dos primeiros meses de governo apontam para uma sólida decisão de ignorar décadas de pesquisas, dados e evidências sobre a Educação brasileira, por uma luta contra “inimigos imaginários”. O governo coloca-se, desde a campanha eleitoral, numa distância abissal da complexidade das grandes questões da Educação brasileira e isso pode ser observado tanto no diagnóstico da Educação, como na ausência de proposições para os problemas educacionais do país. O Ministério é guiado por três eixos: As teses da privatização e da militarização, associados ao combate à teoria conspiratória conhecida como “*marxismo cultural*”.

O programa de governo revela a ausência de propostas para resolver problemas educacionais identificados pelos próprios autores do documento, tais como mau uso do dinheiro, evasão escolar, péssimo desempenho dos estudantes no PISA e gestão educacional. Para solucioná-los não há nenhuma proposta

efetiva, encerrando a abordagem de cada tema sempre com possibilidades de ações associadas ao senso comum e ao uso de frases de efeito.

O Programa apresenta a Educação na modalidade à Distância (EaD) como um importante instrumento de formação da juventude, destacando seu papel transformador nas áreas rurais, desconsiderando as pesquisas mais recentes que apontam as limitações dessa modalidade de ensino para as condições propostas.

Desconsiderando completamente o papel de cada ente federado na oferta da Educação, o programa de Bolsonaro prevê a inversão no investimento de recursos do nível superior para a Educação Básica, e para o Ensino Médio é proposta uma formação técnico profissionalizante. Há uma explícita defesa do foco nas parcerias e pesquisas com a iniciativa privada. Já no dia 02 de janeiro, o presidente Jair Bolsonaro assinou o Decreto 9.465 que cria a Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militar com vistas à implementação do modelo de Educação “cívico-militar” nas escolas da rede pública, municipais e estaduais, de todo o país.

O governo também se propõe a combater o “*marxismo cultural*” e sua “doutrinação política” e isso inclui desde a negação da história do Brasil (como acontece com o golpe de 1964 e a ditadura militar) até a supressão das ideias de Paulo Freire, um dos educadores de maior reconhecimento no mundo.

No dia 31 de dezembro de 2018, o então presidente eleito Jair Bolsonaro (PSL), mais uma vez, escreveu no Twitter que combater o marxismo é uma das soluções para melhorar o desempenho do Brasil em rankings mundiais de Educação. Essa guerra ao “marxismo cultural” também foi o centro de discursos do ex-ministro da educação Velez Rodriguez e do seu sucessor, Abraham Weintraub.

Parcelas mais à direita da sociedade e alas conservadoras das principais religiões cristãs do Brasil assumiram como prioridade em suas ações políticas o combate ao que chamam de “marxismo cultural” – teoria conspiratória importada da Europa e EUA.

Jamin (2018) explica que essa teoria conspiratória surge na década de 1990 nos círculos da extrema direita norte-americana e europeia e tem como centro a propagação de que, com a queda do Muro de Berlim, a ameaça comunista apenas se reorganizou, transferindo a luta ideológica da área econômica para o campo da cultura. De acordo com essa teoria da conspiração, os novos “prole-

tários” são as mulheres, as minorias LGBT, as minorias étnicas e os imigrantes que se organizam para combater o “homem branco” e a civilização ocidental com novas armas culturais, com a defesa do politicamente correto e com a luta contra o racismo, o sexismo, o chauvinismo masculino. Ainda segundo Jamin (2018), a extrema direita propaga que o *marxismo cultural* é uma ideologia muito perigosa que busca “destruir tradições e valores ocidentais”, notadamente a família, com vistas a criar as condições para a vitória final do comunismo. A extrema direita considera que os professores estão entre os principais difusores dos princípios do *marxismo cultural*.

O embate ético-moral travado desde os aparatos e aparelhos de hegemonia contra a teoria conspiratória conhecida como “*marxismo cultural*” criou um quadro especialmente preconceituoso na sociedade que tem na escola um dos seus principais alvos e se articulou com o punitivismo penal, o ressentimento e o medo. Os ataques contra o pensamento crítico e contra os direitos sociais e civis se manifestam por meio de uma mobilização de apelos para a perseguição, a aniquilação e o ódio. Esse processo alimenta uma espiral de ameaças que se concentram tendo por objeto um ataque emblemático contra a pedagogia da autonomia de Paulo Freire e tudo que isso representa para os princípios presentes no artigo 206 da Constituição Federal e que garantem a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; e a gestão democrática do ensino público.

Esse combate à conspiração do *marxismo cultural* é a nova resposta da extrema direita mundial para expressar os seus velhos preconceitos. A intenção é colocar essa teoria conspiratória como um contraponto à ação de sindicalistas, militantes negros, indígenas, feministas, comunidades tradicionais, multiculturalistas, educadores de direitos humanos, ambientalistas, imigrantes e refugiados, sem expressar, diretamente, preconceito e explicitar discriminação. Isso encontra-se bem definido na assertiva de Jamin (2014): “Assumir o combate ao *marxismo cultural* é uma estratégia interessante para a direita porque esse caminho permite a seus autores evitar discursos racistas e ao mesmo tempo se fingem defensores da democracia”. Possivelmente, a assertiva de Jamin (2014) explica porque a teoria conspiratória do *marxismo cultural* foi tão bem aceita pela extrema direita brasileira: ela se harmoniza em bases coerentes com

a forma como o preconceito, o racismo e a discriminação organizam-se historicamente no Brasil – lugar em que o racismo e outras formas de segregação estruturaram-se de maneira muitas vezes velada e que têm como estratégia da perpetuação, inclusive, refutar suas existências.

O *marxismo cultural* é uma versão ampliada daquilo que MUNANGA (2008) chamou de “crime perfeito” ao se referir ao racismo brasileiro. Nessa nova versão, a vítima (sindicalistas, militantes negros, indígenas, feministas, comunidades tradicionais, multiculturalistas, educadores de direitos humanos, ambientalistas, imigrantes e refugiados), além de se referir a um fato inexistente (o preconceito, o racismo, a discriminação), seria, também, o inimigo – participante de uma conspiração mundial que coloca em risco a existência da família patriarcal, o cristianismo e o próprio mundo ocidental.

Declarar guerra ao *marxismo cultural*, combatendo o conjunto de questões associadas a essa teoria da conspiração, como a educação emancipatória, o politicamente correto, a denúncia do racismo, o respeito à diversidade, a igualdade de gênero, o combate à pobreza e a defesa dos direitos humanos, parece ser parte da estratégia do Bolsonarismo para conduzir as mudanças conservadoras na Educação brasileira. Com isso, agrada-se parcela do eleitorado e, ao mesmo tempo, essa guerra permite solidificar o discurso que a extrema direita usará para se contrapor à luta que será empreendida, nessa quadra histórica, pelos brasileiros em defesa do direito à Educação, que, mais do que nunca na história recente do país, está ameaçado.

As dimensões da tragédia

O ministro da Educação Ricardo Vélez foi exonerado no início de abril de 2019, deixando como legado o período de maior inoperância e aparelhamento ideológico da história do Ministério da Educação desde a sua criação em 1930. O novo ministro, o economista Abraham Weintraub, nunca exerceu cargo de gestor público em Educação e, como seu antecessor, possui um declarado alinhamento com a concepção da contemporaneidade como palco de processos de guerras de civilizações em que se destaca a necessidade do combate à teoria conspiratória do *marxismo cultural*.

Depois de mais três meses de atritos entre diferentes concepções ideológicas de extrema direita e uma completa ausência de ideias sobre Educação,

nada parece indicar que a estrutura que os governantes buscam montar, ainda de forma claudicante, mudará.

Os membros do condomínio de extrema direita que compõem o atual governo não parecem demonstrar condições de perceber o papel do Ministério da Educação como “coordenador da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, conforme preconiza a LDB. Inclusive, essa necessidade abstrativa está explícita desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932:

Para dominar a obra educacional, em toda a sua extensão, é preciso possuir, em alto grau, o hábito de se prender, sobre bases sólidas e largas, a um conjunto de ideias abstratas e de princípios gerais, com que possamos armar um ângulo de observação, para vermos mais claro e mais longe e desvendarmos, através da complexidade tremenda dos problemas sociais, horizontes mais vastos (AZEVEDO, 2006).

Distante desse entendimento e longe de demonstrar qualquer capacidade de se localizar no seu papel, restou ao Ministério da Educação a adoção de medidas obscurantistas, autoritárias, persecutórias e de desmontagem a curto prazo e, apontar para a adoção de políticas privatistas, a médio prazo. A seguir, abordaremos algumas medidas e/ou declarações que levam a essas conclusões:

Dimensões obscurantistas – A assunção de Bolsonaro e do anti-intelectualismo à presidência se traduz num projeto de Educação obscurantista que vai se institucionalizando no governo central num grau poucas vezes visto no mundo ocidental do pós-guerra. São inúmeros exemplos nessa direção: a defesa de políticas públicas alinhadas ao projeto Escola sem Partido, a defesa da introdução nos currículos de visões religiosas sobre a criação do universo, a hostilidade oficializada à obra de Paulo Freire, a indicação aos pais para rasgar cadernetas sobre Educação sexual, a relativização de fatos históricos como a ditadura militar (que não teria existido) ou a escravidão (que, segundo esse anti-intelectualismo, não foi tão brutal como a historiografia sobre o tema busca relatar).

Num campo com tantos desafios como é a Educação, o *homeschooling* foi colocado como uma temática prioritária do governo Jair Bolsonaro para os primeiros 100 dias de governo. A defesa do *homeschooling* no Brasil tem como principal motor grupos ultraconservadores cristãos que se organizam nessa direção. São os

mesmos grupos da sociedade e parlamentares que também defendem o projeto Escola sem Partido, e que combatem uma suposta doutrinação comandada por professores. Posicionar-se contra o ensino formal – algo visto por muitos como libertário – tornou-se uma pauta da extrema direita (MOLINA, 2019).

Na contramão de todos os tratados internacionais e das políticas públicas construídas sobre o tema nas últimas décadas, a ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damarens Alves, defende que pessoas com deficiências estejam entre os principais beneficiários da educação domiciliar. Essa perspectiva da ministra representa mais um grave retrocesso civilizatório na medida em que desrespeita frontalmente o paradigma que não vê como atributo ou defeito do sujeito/indivíduo a sua deficiência, e sim como uma condição que tem no campo social sua origem e, portanto, onde se deve afirmar a igualdade de oportunidades. Dessa forma, na concepção de novos espaços, políticas, programas, produtos e serviços, o desenho deve ser sempre universal e inclusivo, para que não mais se construam obstáculos que impeçam a participação das pessoas com deficiência (Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2014).

A busca da universalização do acesso às escolas de Ensino Regular por alunos com necessidades educacionais especiais é um projeto fundamental para o princípio de educar na diversidade que visa, inclusive, combater as atitudes discriminatórias, construindo, desse modo, uma sociedade inclusiva e atingindo a educação para todos. Tais conceitos civilizatórios são inaceitáveis para aqueles que se alinham com a concepção da contemporaneidade como palco de processos de guerras de civilizações em que se destaca a necessidade do combate à teoria conspiratória do *marxismo cultural*.

Dimensões Autoritárias – Mesmo ao enfrentar um desafio que é consenso na sociedade brasileira – a necessidade de alfabetizar todas as crianças nos primeiros anos do Ensino Fundamental, no atual governo a construção das políticas ocorre com poucos debates e sem ouvir especialistas e os executores finais da política. Desse modo, em busca de introduzir o estilo beligerante também para um campo no qual há concordância nacional, o governo, na construção da Política Nacional de Alfabetização, estabeleceu uma desnecessária disputa de métodos de alfabetização (a falsa oposição entre método fônico e construtivismo), inclusive porque a escolha desse método é um direito

assegurado pela LDB aos professores. Sem a realização de amplos debates e busca de consensos sobressai-se uma perspectiva autoritária de efetivação de política pública que reduz de forma significativa as chances de sucesso de qualquer iniciativa na educação.

Incomodado com o que chamou de uso ideológico do ENEM, o presidente Bolsonaro determinou e uma comissão foi criada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para fazer uma leitura transversal das questões do banco de dados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Não há dúvidas de que essa comissão se revela como um fator de censura ao INEP, visando controlar ideologicamente o ENEM, um dos maiores exames para acesso ao Ensino Superior em todo o mundo. Segundo o INEP (2019), “a leitura transversal é uma etapa técnica de revisão de itens, cujo objetivo é verificar a sua pertinência com a realidade social, de modo a assegurar um perfil consensual do Exame” das questões do banco de dados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Numa atitude claramente persecutória, os ministros Ricardo Vélez Rodríguez e Sergio Moro assinaram um documento denominado pelo gestor da Educação como o estopim da “Lava Jato da Educação”. O objetivo, segundo o ministro da Educação, é “apurar indícios de corrupção, desvios e outros tipos de atos lesivos à administração pública no âmbito do MEC e de suas autarquias nas gestões anteriores” (MEC, 2019). É notório o objetivo de constranger as universidades públicas brasileiras, frente a um governo formado por lideranças que a todo momento declaram que as universidades se constituem em “aparelhamento ideológico de esquerda” (LOUSADA, 2019).

Dimensões de Desmonte – O ministro da Economia, Paulo Guedes, defende uma proposta de emenda constitucional (PEC) que desvincula receitas e despesas do orçamento e declarou o desejo de que ela tramite “o mais rápido possível” no Congresso (NEVES, 2019). Conforme abordado no presente texto, existe um consenso entre especialistas de que a vinculação de recursos marca o desenvolvimento da Educação brasileira, a partir da década de 1980. Considerando a baixa organização da sociedade para exercer pressões nas disputas por orçamento, na prática, essa desvinculação significará uma provável redução no financiamento da Educação brasileira. É relevante destacar que uma vez que as competências no campo da Educação são repartidas entre os entes da

Federação, a desvinculação terá ainda um efeito profundamente perverso de aumentar as desigualdades educacionais, uma vez que estados e municípios poderão definir os seus orçamentos desconsiderando a relevância da Educação em benefício de privilégios de grupos locais.

O caldo cultural presente nesse período da política nacional levou inclusive a recuos do Conselho Nacional de Educação que reviu a posição de defender a norma CNE/CEB 8/2010, por ele mesmo estabelecida e que visa a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96 (LDB) que possui relação estreita com Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) Custo Aluno Qualidade (CAQ) (RODRIGUES; MORENO, 2019).

O CAQi e CAQ são avanços importantes uma vez que buscam traduzir em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da Educação básica pública, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino.

A reorganização do Ministério da Educação determinou o fim de duas secretarias estratégicas. As extinções da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), na prática, significam o fim de duas políticas estratégicas para o que preconiza a constituição federal em relação à Educação. A extinção da SECADI significou o fim de ações federais em prol do respeito à diversidade e inclusão educacional de expressivas camadas da população brasileira e o fim da SASE representou um duro golpe no acompanhamento do Plano Nacional de Educação (2014-2022) e na constituição do Sistema Nacional de Educação, sem o qual será difícil articular as instituições federativas para construção de caminhos para a melhoria da qualidade da Educação brasileira.

Como gestor nacional do sistema de Educação, o MEC ainda não se referiu a questões relacionadas à formação continuada dos professores, ao fortalecimento das redes de ensino, o papel do Plano Nacional de Educação, ao aprimoramento de políticas de acesso, à permanência e indução da qualidade na Educação Superior, à Base Nacional Curricular Comum, entre outras. Essas pautas estratégicas foram substituídas por um debate ideológico permanente e descabido.

Fato grave também é a total paralisação do Plano de Ações Articuladas (PAR). É por meio do referido programa que as redes municipais e estaduais

e as próprias escolas apresentam suas demandas e pactuam, com base em critérios técnicos, republicanos e transparentes, suas prioridades e ações. O PAR está, claramente, sendo substituído por uma política de balcão fisiológico.

Dimensões Privatistas – O programa de governo Bolsonaro contém, explicitamente, um viés privatista na Educação e isso associa-se coerentemente com as declarações da sua equipe bem como com as primeiras medidas do seu governo. Essa privatização assume as seguintes dimensões: uso de *vouchers* em substituição à escola pública, cobrança de mensalidades nas universidades federais e autorregulação do setor privado.

Freitas (2018) lembra que a reforma educacional neoliberal sempre adotou a formulação de *vouchers* e isso não é diferente no Brasil atual, e a proposta está presente nos discursos de diferentes atores do campo Bolsonarista. Ela já apareceu, por exemplo, em discursos do ministro da Fazenda, Paulo Guedes e do deputado federal Eduardo Bolsonaro (PSL-SP). A proposta possibilita que famílias carentes recebam *vouchers* para matricular os filhos em escolas privadas “de sua escolha”.

O então secretário de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Marco Antônio Barroso Faria, afirmou em fevereiro de 2019 que a ideia é reduzir a atuação do Ministério da Educação (MEC) nos processos de regulação. “Como liberal que sou, na medida que o setor se autorregular, o Estado precisa de intervir menos. Na medida em que os atores participantes desse mercado zelarem pela qualidade do ensino, eu só vou fazer a chancela”, disse Faria. (PUPO, 2019).

No Ensino Superior público fica evidente que as restrições orçamentárias e de pessoal buscam induzir essas instituições para associações diversas com o mercado. A aprovação, ainda no governo Temer, da Emenda Constitucional 95, que estabeleceu a imposição do teto nos gastos públicos pelos próximos 20 anos e desvinculou os *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal da Educação e da Saúde, comprometeu o piso nacional e constitucional de recursos para Educação e seu financiamento futuro. Essa realidade pode ficar ainda pior com a proposta do ministro Paulo Guedes de acabar com todas as despesas obrigatórias e as vinculações orçamentárias da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios em Educação e Saúde.

Considerações finais

Thomas e Thomas (1928) destacam que “se os homens definem situações como reais elas tornam-se reais em suas consequências”. Os graves equívocos do atual governo levarão a uma desorganização da Educação brasileira com consequências graves a esse setor estratégico para o país.

Num cenário possível, o Ministério da Educação levará às últimas consequências o projeto de construção de um mundo, descrito por Milton Santos (2002) como aquele que reduz o ensino a um simples processo de treinamento, a uma instrumentalização das pessoas, a um aprendizado que se exaure precocemente ao sabor das mudanças rápidas e brutais das formas técnicas e organizacionais do trabalho exigidas por uma implacável competitividade.

Nesse ambiente, temos o que Santos (2002) chamou de mundo do pragmatismo triunfante, do “salve-se quem puder”, do “vale-tudo”, justificados pela busca apressada de resultados cada vez mais autocentrados, por meio de caminhos sempre mais estreitos, levando ao amesquinamento dos objetivos, por meio da pobreza das metas e da ausência de finalidades. No outro extremo possível, o MEC poderá ampliar o seu perfil deliróide e buscará ser a ponta da lança de um discurso teocrático que busca a reinterpretação de valores cristãos e que ampliará cada vez mais a busca por “inimigos” compostos por todos que integram, segundo a leitura da extrema direita, a teoria da conspiração do *marxismo cultural*, aqui, merecem destaque os constantes ataques às escolas, às universidades e aos seus professores. O mais provável é que no governo Bolsonaro tenhamos um Ministério da Educação oscilando permanentemente entre esses caminhos possíveis. Em todas as possibilidades, o Brasil perde.

A propaganda obscurantista cumpre também um papel diversionista, enquanto o âmag do projeto atual de governo, que é ampliar o papel do capital na exploração dos bens educacionais, será preservado e ampliado.

Organizado sob três eixos principais – privatização, militarização e combate à teoria conspiratória conhecida como “*marxismo cultural*”, que destoam frontalmente das prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, o Ministério da Educação constrói, a passos largos, as bases para transformar em irrelevante a participação da União na colaboração federativa da Educação brasileira. Isso decorre tanto por ausência de disposição para cumprir signifi-

cativas ações pactuadas entre os entes federados, quanto por uma participação na qual o Ministério da Educação busca intervir nos processos em cursos com uma visão muito particular da realidade e longe do que esperam os atores sociais que atuam efetivamente na Educação, tanto os mais conservadores/tradicionais, quanto os inovadores/liberais.

O Brasil construiu, no período pós-constituição de 1988, consensos razoáveis para a organização e financiamento de um sistema educacional com base no pacto federativo estabelecido por sua Carta Magna. No arranjo federativo brasileiro é determinante que o governo Federal atue como coordenador da política educacional. Sem essa ação de liderança do governo Federal não é possível esperar grandes avanços no sistema.

A federação brasileira e a sua organização baseada na noção de competências comuns e preferenciais são um importante freio para evitar prejuízos ainda maiores ao processo de ensino-aprendizagem na Educação básica do Brasil (praticamente toda ela sob a tutela de estados e municípios). No entanto, nessa quadra da nossa história, em que precisamos avançar rapidamente, não podemos nos contentar com a posição de resistência. É necessário que as forças sociais se mobilizem para mudar o cenário que se projeta no horizonte.

Nunca é demais destacar que a escolaridade da população passa a ser um fator ainda mais estratégico na contemporaneidade e para o Brasil isso ganha contornos cataclísmicos. Nosso país passa por uma das últimas etapas da sua transição demográfica que implicará na consolidação de um perfil demográfico cuja base da pirâmide cada vez mais se estreita, ampliando a população de idosos, dependentes da população economicamente ativa – o país passará a um perfil de alta razão de dependência demográfica.

Tais mudanças demográficas, já em curso adiantado, lançam um desafio imenso à nossa geração, afinal, cabe a nós criarmos as condições educacionais que caracterizarão a capacidade do Brasil de enfrentar a necessidade de reverter o risco de chegar ao ápice de envelhecimento da população, alta razão de dependência demográfica, com indicadores educacionais sofríveis e, assim, ter o seu dinamismo socioeconômico ainda mais comprometido.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*. In: CUNHA, A. dos S.; MEDEIROS, B. A. de; AQUINO, Lusene. (Orgs.). In: *Estado, instituições e democracia*: República. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 1, p. 177-212.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à Educação básica: a cooperação entre os entes federados. In: *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v.4, n.7.p.231-243. Jul/dez. 2010. Disponível em: <www.esforce.org.br>. Acesso em 13 mar. 2019.
- AZEVEDO, Fernando. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932): a reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo. In: *Revista HISTEDBR On-Line*. Campinas, n. especial, p. 188-204. ago. 2006. Disponível em: <www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.:Banco Mundial, 1994. ISBN 0-8213-2773-9. 115p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1998.
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.
- _____. Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf> Acesso em: 13 mar. 2019.
- _____. *Artigo 13 da Lei nº 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.> Acesso em: 13 mar. 2019.
- CUNHA, L.A. *O Ensino Superior no Octênio FHC*. Educ. Soc., Campinas, vol. 24, n. 82, p. 37-61, abril 2003 37 Disponível em:< https://www.cedes.unicamp.br/>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA (SNPD). *Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com deficiência*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Novos Comentários à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência : SNPD – SDH-PR, 2014.
- DURHAM, E.R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. *Novos estudos – Cebrap*, nº 88. São Paulo, dez. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000300009>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- FREITAS, L.C. Prefácio. In: GARCIA, T.; ADRIÃO, T. (org.). *Currículo, gestão e oferta da Educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)*, Curitiba: CRV, 2018. 196 p. Coleção Estudos sobre a privatização da Educação no Brasil, v. 1.
- HADDAD, Fernando. *Ciclo de palestras*: Educação. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010. 52p.
- HENRIQUES, R. *Desigualdade racial no Brasil*: Evolução das condições de vida na década de 90. Texto para discussão nº 807. IPEA, 2001. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1968/1/TD_807.pdf>. Acesso em: 30 março de 2019.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Portaria Nº 244*, de 19 de março de 2019. Cria Comissão para análise do ENEM 2019. Brasília / DF. 2019. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/edu-

- cacao_basica/enem/downloads/2019/portaria_n244_de_19032019-bni-enem2019.pdf>. Acesso em 25 mar. 2019.
- JAMIN, Jérôme. *Cultural Marxism: A survey*. Religion Compass. John Wiley & Sons Ltd. 12:e12258. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/rec3.12258>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- JAMIN, Jérôme. Cultural Marxism and the Radical Right. In: JACKSON, Paul; SHEKHOVTSOV, Anton (ed.). *The Post-War Anglo-American Far Right: A Special Relationship of Hate*. In: JACKSON, Paul; SHEKHOVTSOV, Anton (ed.). United Kingdom, Palgrave Macmillan, 2014.156p.
- KACHANI, Morris. E agora, Haddad? *O Estado de S.Paulo*, 17/03/2019. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/blogs/inconsciente-coletivo/e-agora-haddad/>>. Acesso em 20 mar. 2019.
- LOUSADA, Vinícius. Vice-líder do governo, deputado do PSL diz que universidades públicas são “festas de orgias”. *Revista Forum*, 27/03/2019. Disponível em: <<https://www.revistaforum.com.br/vice-lider-do-governo-deputado-do-psl-diz-que-universidades-publicas-sao-festas-de-orgias/>> Acesso em 29 mar. 2019.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). *Vélez Rodríguez e Sérgio Moro assinam acordo para investigar indícios de corrupção no MEC*. 14/02/2019. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=73381>> Acesso em: 20 mar. 2019.
- MOLINA, Danilo. Educação e a garantia do Estado laico. *Brasil247*, 18/03/2019. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/colunistas/danilomolina/387220/Educa%C3%A7%C3%A3o-e-a-garantia-do-Estado-laico.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- MUNANGA, K. Nosso racismo é um crime perfeito. Entrevista a Camila Souza Ramos e Glauco Faria. *Revista Fórum*, São Paulo, ano 8, n.77, agosto de 2008.
- NEVES, Rafael. *PEC do pacto federativo será discutida do zero*. 13/03/2019. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/pec-do-pacto-federativo-sera-discutida-do-zero-diz-lider-do-governo-no-senado/>>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- _____. Governo Bolsonaro quer que faculdades se autorregulem e liberem cursos. *Valor*, 12/02/2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/brasil/6115115/governo-bolsonaro-quer-que-faculdades-se-autoregulem-e-liberem-cursos>>. Acesso em 23 mar 2019.
- RODRIGUES, Mateus; MORENO, Ana Carolina. Conselho vai decidir se mantém indicador que amplia investimento federal em Educação básica. *G1*, 26/03/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/03/26/conselho-vai-decidir-se-mantem-indicador-que-amplia-investimento-federal-em-educacao-basica.ghtml>>. Acesso em:26 mar. 2019.
- SANTOS, Milton; RIBEIRO, Wagner Costa; GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *O País Distorcido – O Brasil, a Globalização e a Cidadania*. São Paulo: Publifolha, 2002. 221 p.
- THOMAS, William; THOMAS, Dorothy. *The Child in America: Behavior Problems and Programs*. Nova York: A. A. Knopf, 1928.

Saúde em tempos de hiperajuste fiscal, restrição à democracia e obscurantismo

*Ligia Bahia*¹

*Artur Monte Cardoso*²

Introdução

O sistema de saúde inglês (NHS), criado em 1948, comemorou 70 anos em grande estilo, em 2018. No mesmo ano, os 30 anos do SUS passaram quase despercebidos. A crise política e econômica do país interditou seu reconhecimento e debates sobre o futuro da saúde pública, no Brasil. Sistemas universais de países europeus estão sendo questionados, mas não desmontados. A crise econômica de 2008, políticas de austeridade, vitória eleitoral de coalizões de centro-direita e direita em países europeus abalaram, mas não erodiram, os alicerces da concepção garantia de direito independente da contribuição pecuniária de indivíduos e famílias.

Apesar da crise econômica e governos conservadores, o centro de gravitação do debate internacional é a sustentabilidade de sistemas públicos em tempos de inovações terapêuticas e envelhecimento populacional. A interrogação se concentra em torno dos limites da distribuição, da natureza e carga dos impostos necessários para financiar acesso universal, inclusive para tratamentos muito caros. Há consenso sobre a necessidade de aumentar o financiamento.

¹ Professora do Instituto de Saúde Coletiva da UFRJ.

² Professor do Instituto de Saúde Coletiva da UFRJ.

Parlamentares ingleses usam o símbolo do NHS na lapela, e a conservadora Theresa May anunciou um aporte de mais 20 bilhões de libras esterlinas por ano até 2023.

Trabalhos recentes evidenciam que os sistemas de saúde ocidentais desempenharam papel relevante, no contexto recente e tardio da crise de 2008, para a preservação das tendências de redução das desigualdades nas taxas de mortalidade e morbidade. Em contraste, os EUA tiveram aumento de mortes entre brancos de meia-idade com baixa escolaridade, em função do aumento das taxas de suicídio e uso indevido de opiáceos, rotuladas como “mortes de desespero” porque ocorrem a despeito do crescimento econômico. (MACKENBACH, 2018).

Nos EUA, o agravamento das desigualdades nos padrões de adoecer e morrer decorre da alta toxicidade da mistura de crescentes desigualdades socioeconômicas, seguridade social menos abrangente e um sistema de saúde menos acessível. Ampliação da segregação geográfica por renda, mobilidade econômica reduzida, encarceramento em massa estão comprometendo décadas da conjugação de aumento da renda e longevidade. As desigualdades sociais são “armadilhas da pobreza e saúde no século XXI”, porque explicitam a necessidade de intervenções de duas ordens: redução das desigualdades de renda e sistemas de saúde universais e gratuitos (BOR, 2017) .

Na América Latina, o reequacionamento das políticas de saúde, em função da transição demográfica, mudanças no perfil de morbi-mortalidade e inovações tecnológicas, desembarcou atrasado e deturpado. Os termos para o debate atual sobre políticas de saúde têm sido impostos pelo Banco Mundial e disseminados em nossos países por políticos e técnicos que sempre se apresentam como pragmáticos e repetem quatro constatações. A primeira é que os sistemas de saúde universais são exclusivos para países de renda alta (esquecem propositalmente Costa Rica e Cuba e seus excelentes indicadores de saúde). Por esse motivo cunharam a expressão cobertura universal³, que vem sempre acompanhada por um apostro, países de média e baixa renda. A segunda cons-

³ Cobertura universal é uma expressão de uso mais recente (especialmente a partir de 2010-2012) no âmbito das instituições internacionais de saúde, que marca a diferença com sistema universal. Poderia tratar-se, é claro, apenas de uma redenominação. Mas o termo carrega consigo a ideia de remoção de barreiras ao acesso à determinados serviços de saúde, especialmente para os pobres.

tatação é que os países de baixa e média renda têm governos com precárias capacidades, nossas instituições seriam fracas. O terceiro e quarto pressupostos estão interligados: a extensão do serviço privado em países do terceiro mundo é significativa, e portanto é necessário incluí-lo como objeto da intervenção governamental, para implementar e apoiar planos privados de pré-pagamento e assim evitar o gasto catastrófico.

A acepção dos defensores da austeridade fiscal e restrição dos objetivos e escopo das políticas de saúde é a organização de dois sistemas: um para os pobres e outro para “os que podem pagar”. Esse ideário fundamenta mudanças nas políticas de saúde, tais como cortes orçamentários e desmonte institucional. No Brasil, a proposta de “integração” entre o público e o privado, formulada por entidades empresariais do setor, influenciou políticas governamentais e diversas plataformas eleitorais em 2018. Em plena recessão, as empresas privadas de planos de saúde, grupos hospitalares e redes de farmácias e drogarias têm sido beneficiadas com isenções fiscais, créditos e empréstimos de bancos oficiais, e declaram aumento de lucros e patrimônio. Empresários brasileiros do setor saúde entraram para os primeiros lugares dos rankings dos bilionários internacionais (SESTELO, 2018).

Porta-vozes de grupos empresariais, bancos e fundos de investimentos nacionais e internacionais manifestaram simpatia a Bolsonaro e ao seu *power point* apresentado como “programa” de governo, no qual frases de efeito se misturaram com informações desatualizadas e falaciosas. Essa agenda empresarial despreza as associações causais entre saúde e desigualdade. Deixa de lado o debate e construção de alternativas para a melhoria das condições de vida e saúde. Cobertura para “os pobres”, não é compatível com um sistema de saúde capaz de responder efetivamente às epidemias de obesidade, prematuridade, aumento de cânceres, de taxas de homicídios. Simplificadamente teríamos cobertura e não necessariamente políticas para reduzir, controlar, eliminar riscos, sequer realizar diagnósticos precoces.

Não conseguiremos controlar ou reduzir as violências, a obesidade, sob o ideário errôneo segundo o qual os gordos são preguiçosos, “mal-educados nutricionais”, e que “bandido bom é bandido morto”, ou ainda a versão “*soft*”, segundo a qual é necessário “pacificar” supostos espaços-população que guerriam entre si, porque neles habitam seres irracionais e precisam que as forças

policiais os civilizem. A reinterpretação do processo saúde-doença-tratamento por forças econômicas e políticas conservadoras reduz o sistema de saúde a um convênio entre governo e setor privado.

Talvez, a consequência mais dramática da disseminação dos discursos obscurantistas, das relações causais espúrias entre corrupção e dívida pública e ineficiência do SUS, tenha sido a absorção de concepções conservadoras, como as do Banco Mundial, por instituições políticas e políticos. Atualmente, é muito difícil argumentar sobre os méritos de um sistema universal de saúde. O SUS, compreendido apenas como estratégia de atenção aos pobres, tornou-se consensual e o projeto de organização de um sistema efetivamente universal uma quimera. Em linhas gerais, o SUS para os mais pobres tem sido preservado, não há nenhuma proposta para extingui-lo, reformá-lo ou mesmo um plano para sua modernização.

Entretanto, a saúde não é um tema central na agenda pública no Brasil. Os debates sobre saúde em solo nacional são escassos, concentram-se em torno da eficiência e financiamento. O atual presidente da República declarou: “Nosso SUS pode melhorar muito. Tudo faremos para que isso se torne realidade” (GLOBO, 2019). Enquanto seu colega norte-americano do partido republicano se posiciona claramente contra o *ObamaCare* e segue obstinadamente liderando esforços para o tornar inconstitucional: “[o *Obamacare*] é um desastre [...] Avançando [contra] nos tribunais e no Congresso!” (CNBC, 2018).

Essa acentuada diferença no que diz respeito à política de saúde entre “irmãos de convicções” admite diversas interpretações. Trata-se de uma vitória da concepção da saúde como direito no Brasil, mas também da consolidação de um SUS como rede assistencial para segmentos populacionais que “não podem pagar”.

Essas três ordens de especificidades: debate internacional sobre o papel relevante dos sistemas universais para o bem-estar, inclusive após a crise de 2008; influência de agências internacionais sobre a saúde e, sobretudo, o consenso em torno do SUS, em meio ao fortalecimento de grupos e entidades empresariais, constituem um pano de fundo sobre o qual se projetam as análises, necessariamente provisórias sobre a política de saúde no governo Bolsonaro. A saúde é um tema periférico na pauta governamental, mas relevante para a população brasileira e no âmbito internacional. Essa assimetria impõe limites

à análise uma gestão governamental que se inicia. Bolsonaro é um defensor do SUS e as interrogações de seu governo não direcionam-se genericamente contra o SUS. Portanto, os traços gerais das políticas de saúde do governo Bolsonaro não são inéditos ou originais.

O fio condutor utilizado para o desenvolvimento do texto é a hipótese de que a saúde está fora do núcleo central do governo e até o momento ficou imune às rupturas institucionais e orçamentárias. A irrelevância da saúde na agenda governamental decorre tanto da prioridade conferida à Reforma da Previdência, quanto do contorno de polêmicas pelo Ministério da Saúde. Por exemplo, os direitos à saúde de povos indígenas, questionados durante a campanha, como ilustração da inutilidade, do equívoco de distinguir os povos originários dos demais brasileiros, foram reconsiderados. Após protestos de comunidades, o governo desistiu de extinguir a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI). Portanto, a tarefa de apresentar uma análise sobre os cem primeiros dias da saúde no atual governo federal não é trivial, exige atenção às articulações que extrapolam o Ministério da Saúde e mudanças de sentido (significado e direção) de políticas universais de saúde. Assim, no jogo que está sobre a mesa, o SUS está presente, mas não como integrante de um projeto democrático.

Bolsonaro se apresentou nas eleições como apolítico e prometeu cuidar do bem público com um governo constituído por técnicos. Entretanto, organizou seus ministérios por meio da convocação do que existe de mais representativo no campo político da direita.

O presidente eleito conjugou a mobilização de grupos políticos tradicionais com lideranças financeiras, religiosas, e acolheu partidos “novos”, formados a partir de uma reorganização de espaços que abrigam negociações lícitas e ilícitas. Esses deslocamentos políticos permitiram a emergência “gurus” sem reconhecimento, inclusive entre os conservadores internacionais, tal como o “filósofo” que indicou dois ministros entre os quais o da Educação. Também participam do governo o velho PFL (agora DEM), o mais vetusto oportunismo peemedebista e quadros militares de alta patente que, por incrível que pareça, se posicionam com mais moderação do que seus pares civis. Coube ao DEM a indicação do Ministro da Saúde, apresentado como nome de consenso da bancada temática.

Existem ameaças concretas de privatização do SUS, desde propostas da equipe econômica para substituir o modelo de oferta pública por *vouchers* até a intensificação da entrega de hospitais públicos para administradores privados. Alegam gastos excessivos e ineficiência. Por outro lado, prefeitos e governadores estão às voltas com insatisfações crescentes com a assistência à saúde.

Estratégias testadas de privatização, via organizações sociais mostraram-se limitadas ou desastrosas. Essas tensões se acumularão e serão canalizadas para as eleições de 2020, nas quais candidatos a prefeitos terão que apresentar soluções para a maioria da população, para quem os planos privados são inacessíveis. O lenga-lenga sobre a centralidade do problema de gestão e a privatização não fornece respostas aceitáveis para quem prometeu acabar com “tudo isso que está aí”.

Plataforma eleitoral de Jair Bolsonaro e a escolha do Ministro da Saúde

O exíguo programa eleitoral de Bolsonaro para a saúde teve como pressuposto o gasto excessivo do país com saúde, comprovado por um gráfico desatualizado contendo dados de despesas públicas e privadas de nações da OECD.

Segundo interpretação incorreta dos dados ali apresentados, o Brasil teria um patamar de gastos (entendido como despesas com saúde como proporção do PIB) similar ao de países ricos. Apesar de a própria imagem exibida no documento entregue ao Tribunal Superior Eleitoral explicitar que no Brasil a maior proporção de gastos com saúde é privada e não pública, o então candidato prometeu “fazer mais”. Mas suas promessas foram relativamente modestas, para quem supostamente viria a ter recursos de sobra.

Na plataforma constam apenas apontamentos voltados ao atendimento de expectativas de apoiadores específicos, especialmente hospitais filantrópicos e médicos. Em um programa com não mais que cinco propostas, três referem-se a demandas de entidades médicas: substituição dos médicos cubanos por brasileiros, credenciamento universal e carreira de estado para médicos. A quarta proposição refere-se a inclusão de profissionais de educação física nas equipes de saúde da família e a quinta à substituição de agentes comunitários de saúde por enfermeiros.

A conjugação do erro sobre gastos relativos à saúde com promessas inexequíveis de melhoria de remuneração de determinados profissionais de saúde expressa um entendimento sobre a saúde aquém do médio. O programa de Bolsonaro situou-se fora da curva. Candidatos como Henrique Meirelles e Geraldo Alckmin se comprometeram com o aumento de recursos e ampliação da rede pública, respectivamente. E a ideia de credenciamento universal de médicos, uma antiga reivindicação da categoria nos anos 1960, geraria gastos adicionais de grande magnitude. Ou seja, a premissa de que existe recurso demais para a saúde não se coaduna sequer com os acenos para agradar médicos.

Durante a campanha disseminaram-se as mensagens sobre o fim do Programa Mais Médicos e valorização dos profissionais brasileiros. Redes sociais lideradas e integradas por médicos e algumas entidades profissionais manifestaram apoio à candidatura de Bolsonaro e estiveram ativas durante os dois turnos das eleições.

Após o resultado favorável a Bolsonaro, o protagonismo de profissionais de saúde foi deslocado. A entrada em cena da economia e segurança com seus respectivos superministros, bem como a convocação de militares para o governo e os embates entre os segmentos-militantes, declaradamente ideológicos, ocuparam a agenda pública.

Depois de Cuba convocar seus médicos de volta, sobrou pouco espaço para polêmicas na área da saúde. Profissionais de saúde não podem aderir a ditames anticientificistas, nem manifestaram entusiasmo com a Reforma da Previdência. Pelo contrário. Praticamente se calaram em relação à política de segurança. Apenas os adeptos mais radicais da candidatura do PSL na saúde apoiaram a liberação de armas incluída no pacote anticrime. Renomadas entidades médicas internacionais, inclusive as mais reputadas entre os profissionais de prestígio no Brasil como a American Medical Association (AMA) são favoráveis ao controle de armas de fogo e estão engajadas na implementação de programas de prevenção.

Foi a esse contexto de ausência de programa de governo, deferência aos médicos, especialmente às entidades médicas, que se acoplou a ideia de prestigiar as bancadas parlamentares temáticas alçando o médico Henrique Mandetta do DEM ao cargo de Ministro da Saúde. O ministro foi secretário de saúde da cidade de Campo Grande (MS) e deputado federal entre 2011 e 2019. Dedicou parte de seus mandatos a defender interesses da categoria médica. Esteve

presente em comissões e frentes parlamentares afeitas, entre outros temas, à discussão sobre ato médico, certificação e avaliação profissional e em inúmeros eventos promovidos por entidades médicas.

Tal como a maioria das entidades médicas, posiciona-se favorável ao SUS e à ampliação das coberturas de empresas de planos de saúde. Apesar das votações favoráveis ao *impeachment* de Dilma e ao limite dos gastos com saúde, ao longo do governo Temer, o deputado Mandetta voltou a defender os médicos, alinhou-se entre os que rejeitaram o projeto de “planos populares” defendido pelo então ministro Ricardo Barros e empresas do setor no final de 2017. Em 2018, subscreveu a proposta de revisão da mudança na Lei Orgânica da Saúde, que permitiu, em 2015, a entrada do capital estrangeiro no segmento assistencial privado e filantrópico.

O anúncio do nome de Henrique Mandetta, em novembro de 2018, foi acompanhado pela divulgação de notícias antigas sobre a investigação de irregularidades durante sua gestão como secretário de saúde. A atualização das denúncias admitiu duas interpretações: fato corriqueiro ou tentativa de desestabilizar um nome desfavorável aos interesses de grandes grupos econômicos do setor.

Com a confirmação do nome, ambos os entendimentos perderam relevância. O fato realmente expressivo foi a construção de uma coalizão política-corporativa em torno de Mandetta. Os deputados Cármen Zanotto (PPS-SC) e Efraim Filho (DEM-PB), Conselho Federal de Medicina, Associação Médica Brasileira, bem como lideranças de Santas Casas respaldaram a indicação do deputado do DEM (O ESTADO DE S. PAULO, 2018). Assim, essa coalizão excludente, de usuários do SUS, dos conselhos de saúde, dos sanitaristas foi considerada, paradoxalmente, “apolítica” por políticos.

Apesar da composição estreita e claramente inclinada em direção aos interesses dos prestadores de serviços, o nome de Mandetta não foi rejeitado pela “esquerda sanitária”. A substituição do ministro Ricardo Barros, um político externo à área, disposto a servir como intermediário para grupos empresários, por médico, ex-secretário de saúde com capacidade de discernimento e diálogo sobre o SUS configurou-se, especialmente para quem está à frente de gestões de instituições públicas, uma mudança para melhor. Essa apreensão sobre o “menos pior” cristalizou-se pela comparação com os indicados para outros ministérios da área social, especialmente Educação.

Uma equipe político-técnico-corporativa e os compromissos do Ministério da Saúde

A equipe convocada para os principais cargos de direção, possui duas características marcantes. A primeira é a origem gaúcha de dois experientes dirigentes do SUS, certamente alçados aos cargos por méritos e possivelmente também por diligências estabelecidas pelas conexões entre ambos os ministros do Rio Grande do Sul, Onyx Lorenzoni (DEM) e Osmar Terra (MDB). A segunda diz respeito à afirmação de posições contrárias a presença dos médicos cubanos no Brasil.

A ex-presidente do Sindicato dos Médicos do Ceará, que se notabilizou pela recepção agressiva ao desembarque de profissionais cubanos no Brasil, foi escolhida para a Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação. Outros integrantes da primeira versão do segundo escalão do Ministério da Saúde têm perfil de professor-pesquisador e gestor responsável pela veloz ampliação das coberturas de saúde da família na cidade do Rio de Janeiro. Os convidados, com exceção daquele indicado pelo Rio de Janeiro, assumiram os cargos de direção do Ministério da Saúde.

O preenchimento de cargos, especialmente a Secretaria Executiva do Ministério, com pessoas que circulam há anos nos fóruns técnicos do SUS acentuou a aceção de “uma certa blindagem” da área. Embora a ideia de um SUS protegido de grandes fissuras tenha algum substrato real, a noção de autonomia da área da política e dos políticos é errônea. Os critérios de seleção para os cargos obedeceram à tradição de nomeação por coalizões políticas locais e empresariais. Mesmo a incorporação ao governo da militante contra os cubanos, um ingrediente aparentemente novo, não é. A médica foi filiada pelo PSDB até 2017 e concorreu ao cargo de senadora.

Esses elementos, embora incipientes, desde que devidamente filtrados da aceção de que a Saúde tem um ministério técnico, permitem identificar contradições com governos locais e lacunas na armação e disposição das peças no tabuleiro. Entre as mais notórias, situa-se a ausência de paulistas no segundo escalão do Ministério da Saúde, que por sua vez pode ser considerada desnecessária, em função das forças políticas e econômicas locais.

As dimensões avantajadas dos orçamentos públicos para a saúde pública e da medicina privada em São Paulo, configuram condições especialmente

favoráveis para as negociações de demandas regionais. Tais constatações não se aplicam apenas ao governo Bolsonaro. O velamento das negociações políticas, para o preenchimento de cargos no Poder Executivo não é inédito, nem necessariamente proposital. Entretanto, a necessidade de se afirmar como “técnico” talvez tenha adquirido maior valor agora do que em governos anteriores.

O discurso de posse do ministro da Saúde, proferido em 02 de janeiro de 2019, cujo eixo principal foi a descrição de sua trajetória profissional, dedica-se a desenrolar a trajetória de um técnico-político. Nele, o titular da pasta da Saúde informa “[que vem] de uma luta muito dura travada neste país, fruto dos imigrantes (...)” descreve com riqueza de detalhes sua família, colégio particular, anos de faculdade particular e suas escolhas durante a formação profissional. Sua militância política no DEM é atribuída “à ousadia de me juntar a um grupo de jovens, um grupo de pessoas da saúde pública da minha cidade, do meu estado, para fazermos uma representação na Câmara Federal.”

Para Mandetta, deve-se participar da “política bem feita com P maiúsculo”, e assim ele procurou um “partido em que pudesse ser oposição, intencionalmente”. Por oposição, fica subentendido discordância da coalização nucleada pelo PT. Como se sua carreira política tivesse começado na “oposição”, e não na “situação”, que o conduziu e reconduziu ao cargo de secretário de Saúde, e a opção pela política tivesse sido movida apenas pelo dever de se opor e não de afirmar, concepções e pautas alternativas. A concepção que prevalece de política “limpa” é a de se opor, e não o debate de projetos (BRASIL, 2019).

Após cem dias de governo, o rebaixamento da política, que embute uma acepção reducionista e utilitarista sobre o SUS, começa a cobrar seu preço. Mandetta e sua equipe “técnica” não disseram a que vieram. É certo que foram capazes de permanecer protegidos de escândalos e conflitos escancarados. Entretanto, o grupo que está à frente do Ministério da Saúde não conseguiu incluir o problema apontado pela população como o mais importante⁴ na agenda presidencial. Por um lado, o perfil mais tradicional do ministro e de sua equipe, compartilhamento das nomeações por parte importante de setores influentes na saúde e assentimento passivo de técnicos e pesquisadores impe-

⁴ Para a maioria dos brasileiros (46%), a principal prioridade para o governo em 2019 deve ser melhorar os serviços de saúde (CNI-IBOPE, 2018).

diram que a área se tornasse zona conflagrada no início do governo. Por outro, o Ministério da Saúde vem mostrando-se anódino e inoperante.

Cem dias de calma, mas o barco faz água

As primeiras ações do Ministério da Saúde foram largamente noticiadas. Tanto os editais para substituição dos médicos cubanos, quanto a visita surpresa do ministro ao Hospital Federal de Bonsucesso acompanhado por dois parlamentares do PSL, e posteriormente junto com o então Ministro Bebiano, pareciam inaugurar um estilo de intervenção enérgico. Mas os médicos cubanos saíram completamente do noticiário após a decisão de Cuba e dos anúncios reiterados do governo da plena substituição das vagas. Também não houve seqüência das informações para o público sobre a existência ou não de milícias que estariam atuando dentro de hospitais públicos.

Depois das primeiras imagens de ação, desenrolou-se um roteiro monótono, que de vez em quando deixa entrever intenções e ações de desestruturação do SUS. O quadro, apresentado a seguir, sistematiza, embora não exaustivamente, as principais ações referentes, direta ou indiretamente, à saúde no âmbito do governo federal.

Entre as iniciativas propostas durante a campanha eleitoral, tais como prontuário eletrônico, credenciamento universal e carreira de Estado para médicos, a única implementada foi a substituição dos médicos cubanos por brasileiros, antecipada pela convocação de Cuba de seus profissionais. Houve preenchimento parcial dos postos de trabalho do Programa Mais Médicos, mas as vagas localizadas em lugares muito distantes e inóspitos não foram preenchidas.

No início do mês de abril, constatou-se que muitos dos médicos brasileiros abandonaram os postos de trabalho. Houve “vai e vem” em função de protestos em relação a tentativas de alterações nas políticas de saúde mental, HIV/AIDS e saúde indígena. Há continuidade dos esforços para ampliação das coberturas vacinais, mas o Brasil perdeu o certificado de erradicação do sarampo.

A resposta do ministro Mandetta à perspectiva de desvinculação de recursos para a Saúde deixou implícito o posicionamento favorável à preservação e ampliação de recursos para a Saúde. E a liberação dos preços dos medica-

mentos isentos de prescrição parece ter sido decidida pela área econômica sem consulta à Saúde.

Quadro 1: Síntese do programa eleitoral, ações e andamento de atividades selecionadas

Programa Eleitoral	Mandetta (100 dias)	Principais Ações	Implementação
Prontuário eletrônico, Carreira de Estado para médicos, Credenciamento universal de médicos, Mudanças no Programa Mais Médicos (substituição de profissionais cubanos)	Hospitais federais do Rio de Janeiro Surto de Sarampo Unidades básicas funcionando em três turnos	<p>Início da gestão do Ministro Mandetta marcada por visitas e anúncio de mudanças nos hospitais federais do Rio de Janeiro</p> <p>Edital para vagas antes ocupadas por médicos cubanos</p> <p>Portaria “nova saúde mental”, incluindo internações em hospitais psiquiátricos, inclusive de crianças, e eletrochoque</p> <p>Anúncio de extinção da Secretaria de Saúde Indígena</p> <p>Estímulos ao aumento das coberturas vacinais</p> <p>Reação do ministro Mandetta à proposta de desvinculação de recursos para a saúde apresentada pela área econômica considerado ser positiva a possibilidade até de ampliação de recursos para a saúde mediante pressão dos parlamentares</p> <p>Proposta do ministro da Justiça para reduzir impostos sobre cigarros</p> <p>Liberação pela área econômica dos preços dos medicamentos isentos de prescrição</p>	<p>No início da gestão o ministro Mandetta destacou-se pelo anúncio de ações definitivas para resolver problemas dos hospitais federais do Rio de Janeiro e lançamento de editais para a substituição de médicos cubanos por brasileiros. Houve mudanças em direções de cargos diretivos, mas persistem problemas. O INTO continua às voltas com problemas de gestão.</p> <p>Os editais para a substituição de médicos cubanos foram considerados inicialmente “bem-sucedidos”, mas houve “migração” de profissionais de equipes de saúde da família, evidenciando que o “cobertor é curto”. Desde a saída dos médicos cubanos permaneceram postos de trabalho em lugares muito distantes, inóspitos não preenchidos. Mais recentemente, a falta de médicos no SUS, nos lugares onde estavam cubanos, voltou ao noticiário.</p> <p>Outras tentativas do ministro direcionaram-se para alterações nas políticas de HIV/ Aids e Saúde Mental e Saúde Indígena. Houve polêmicas em relação a supressão de campanhas educativas sobre o uso de camisinhas e protestos nacionais e internacionais em relação a perspectiva de liberação de internações psiquiátricas, inclusive para crianças e financiamento e eletrochoque. Ambas as políticas permanecem em discussão.</p> <p>Declarações do ministro sobre desvios de recursos e finalidades na Saúde Indígena e a seguir a proposta de extinção da secretaria de saúde indígena foram contestadas pelas comunidades. O ministro voltou atrás e manteve a Secretaria de Saúde Indígena.</p> <p>Continuidade dos esforços para a ampliação das coberturas vacinais e perda do certificado de erradicação do sarampo.</p> <p>Resposta ao ministro Paulo Guedes pelo ministro Mandetta afirma a necessidade de aumento/preservação de gastos com saúde.</p>

Fonte: GPDES, Projeto Acompanhamento Políticas de Saúde, 2019.

Observa-se, portanto, que promessas de campanha ainda permanecem no papel e o Ministério da Saúde não tem boas notícias para divulgar. Diante do quadro sanitário muito complexo, o zigue-zague das decisões, inclusive no que concerne às prioridades estabelecidas pela própria área, sugere desarticulação

entre discurso e prática, falta de planejamento e até ausência de um cronograma básico. Considerando a importância do Ministério da Saúde no Brasil, o quadro 2, apresenta uma ilustração da agenda oficial do ministro elaborada a partir de fontes oficiais e consultas não sistemáticas à mídia comercial. As atividades desenvolvidas pelo ministro permitem relacionar reuniões e eventos com a política e fornecem outro ângulo de visão da situação da área.

O exame da agenda de compromissos do ministro transmite impressão contrária à da imagem de instituição técnica, a leitura dos compromissos sugere um intenso trabalho político e pouco tempo dedicado a tarefas de planejamento e coordenação. No mês de janeiro, o ministro recebeu cerca de 50 parlamentares, alguns mais de uma vez, e esteve diretamente reunido para tratar sobre assuntos da área com sete governadores (cinco em Brasília e dois por meios de viagens para Rondônia e Rio de Janeiro). Recebeu duas vezes em menos de 30 dias representantes de entidades médicas, para as quais concedeu mais tempo do que para os encontros com a direção da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Nota-se também seu desvelo com seu estado de origem e recepção diferenciada para deputados da Frente Parlamentar da Saúde.

Os demandantes de negociações políticas no Ministério da Saúde pertencem majoritariamente aos quadros políticos da situação e àqueles já traquejados nas lides das reivindicações paroquiais, mas também bateram às suas portas, quadros que supostamente integram a oposição como o secretário Estadual de Saúde da Bahia e jovens parlamentares a exemplo de Kim Kataguirí, novato no Congresso e eleito com uma pauta distante dos problemas concretos da área.

Outras atividades priorizadas foram as audiências com grupos empresariais e hospitais privados, entidades médicas, secretários estaduais e municipais de saúde, Frente de Municípios e Conselho Nacional de Saúde. Portanto, o exame da agenda do ministro sinaliza atividade intensa e capacidade de articulação com o Congresso Nacional. Ao contrário da avaliação extraída apenas da verificação sobre implementação ou não de atividades e ações enunciadas como prioritárias, a atuação política do ministro é hiperativa e diversificada e está voltada explicitamente a dar respostas a reivindicações da área.

O ministro Mandetta se manteve relativamente afastado de agendas tipicamente palacianas. Compareceu ao almoço homenagem ao presidente Macri,

mas evitou participar da Conferência Humanitária do governo interino da Venezuela, que ocorreu em Washington.

Quadro 2: Agenda do ministro da Saúde* (janeiro e início de fevereiro de 2019)

Eventos/Apoios/Demandas	Participantes
Audiências com deputados e senadores	Alexandre Serfiotis (RJ), Abelardo Lupion (PR), Valtênir Pereira (MT), Ronaldo Nogueira (RGS), Alberto Fraga (DF), João Maia (RN), Senador Messias de Jesus (RR), Valdir Collato (SC), Covatti Filho (RGS), Carmen Zanotto (SC), Mendonça Filho (PE), Gustavo Mitre (MG), Junior Coringa (MTS), Hiran Gonçalves (RR), Juscelino Filho (MA), Senador Jose Medeiros (MT), Augusto Curvo (MT), Áureo Lídio (RJ), Alexandre Serfiotis (RJ), Elmar Nascimento (BA), Fernando Monteiro (PE), Simone Morgado (PA), Antonio Brito (BA – Frente Parlamentar das Santas Casas), Jorge Tadeu Mudalen (SP), Augusto Coutinho (PE), Caio Maniçoba (PE), Alberto Feitosa (PE), Vander Loubet (MTS), Capitão Vagner (CE), Jayme Campos (Senador MT), Victor Galli (MT), Isnaldo Bulhões Barros Junior (AL), Efraim Filho (PB), Toninho Pinheiro (MG), Roberto Balestra (GO), Osmar Bertoldi (PR), Jose Carlos Aleluia (BA), Rogério Rosso (DF), Elmar Nascimento (BA), Carlos Mannato (ES), Senador Pedro Chaves (MTS), Rose de Freitas (ES), Wilson Santiago (PB), Fernando Coelho Filho (PE), Senador Romero Jucá (RR), Kim Kataguirí (SP), Arthur Oliveira Maia (BA), Nelson Barbudo (SP)
Audiências com governadores/ prefeitos	Ronaldo Caiado (GO), Antônio Oliverio Garcia de Almeida (RR), Duarte Nogueira (Prefeito de Ribeirão Preto/SP), Mauro Mendes (MT), Reinaldo Azambuja (MTS), Marcos Marcello Trad Prefeito de Campo Grande/MS), Carlos Roberto Massa Júnior (PR)
Rede de Serviços do SUS	Secretário Estadual (MTS) e Secretário Municipal de Campo Grande Secretário Municipal de Saúde, Presidente da Santa Casa, Diretores de hospitais regionais de Campo Grande/MS; Hospitais federais do Rio de Janeiro; Secretário Estadual de Saúde da Bahia, Secretário estadual de saúde de Minas Gerais, Hospitais da UNICAMP, Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Entidades de prefeitos e secretários	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde, Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, Frente Nacional de Prefeitos
Audiência com United Health Group Brasil*	Presidente do Congresso Mundial Judaico, Jack Terpins, Diretor de Relações Governamentais da Amil, Renato Casarotti e Cláudio Lottenberg CEO da United Health
Hospitais Privados que têm renúncia fiscal	Secretários Secretário Executivo, Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Gustavo Bebianno, Secretário-executivo da SG-PR, general Floriano Peixoto, Ministro da Secretaria de Governo, general Santos Cruz, Vicente Falconi, Consultoria Falconi, Diretores dos hospitais
Entidades de Participação Social	Conselho Nacional de Saúde
Entidades Médicas	1º vice-presidente do Conselho Federal de Medicina e 3º vice-presidente do Conselho Federal de Medicina Presidente do Conselho Federal e Medicina/CFM, 1º Vice-presidente do Conselho Federal de Medicina/CFM, Presidente da Associação Médica Brasileira/AM, Presidente da Federação Nacional dos Médicos/FENAM, Presidente da Federação Médica Brasileira/FMB

* realizada em fevereiro de 2019

Fonte: Ministério da Saúde. Agenda da Autoridade, 2019. Disponível em <<http://portalms.saude.gov.br/agenda-das-autoridades/ministro-de-estado/ano/2019/>>.

Apesar dos esforços de articulação política do ministro para manter o barco aparentemente parado e cada vez mais carregado de apoios, os ventos começaram a soprar. Alianças políticas mais pragmáticas e também as mais ambicio-

sas. No primeiro grupo, o dos pragmáticos, situa-se a Frente Parlamentar da Medicina, presidida pelo deputado Hiran Gonçalves (PP-RR) que tem como principal bandeira formular uma alternativa ao Programa Mais Médicos supondo que a carreira de estado é “o caminho”. Na ocasião, o Ministro da Saúde criticou o Programa Mais Médicos:

[...] com essa abertura absurda de faculdades de Medicina nas fronteiras, Paraguai e Bolívia já ultrapassam a marca e são elegíveis. Não consigo imaginar que alguém considere que exista algum êxito em um programa como o Mais Médicos. Teria sido um programa equivocado se não fosse mal-intencionado, criminoso. Ele desestruturou o ensino da Medicina e a Saúde. O problema dos cubanos é grave, mas é menor. Vai ser muito difícil reconstruir o ambiente com as mais de 300 faculdades de Medicina que temos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Apesar das críticas, até agora, o governo não apresentou uma proposta para a criação da carreira de estado para médicos, postulação que está na contramão das medidas de redução de postos de trabalho para servidores públicos anunciada pelo ministro da Economia.

O segundo grupo, na realidade um enclave de interesses, também se organizou no Congresso Nacional. No início de abril, uma sessão da Comissão de Seguridade Social presidida pelo ex-ministro da Saúde e deputado federal Ricardo Barros (PP-PR), dedicou-se ao debate sobre a parte da saúde do “Ajuste Justo” do Banco Mundial, divulgado em 2017. O documento, reapresentado em 2019, enfatiza: a expansão da atenção básica, privatização da “alta e média complexidade”; transferência de funções de gestão para OS’s, reorientação assistencial de hospital de pequeno porte; e fim das renúncias fiscais para planos privados de saúde. Foi elogiado, mas não logrou galvanizar apoios para as propostas de “Reforma do SUS”.

Parlamentares defenderam a qualidade do atendimento ao paciente e capacitação dos profissionais da Saúde. Representantes de secretários da área enfatizaram a necessidade de soluções para o subfinanciamento do sistema, revisão de limites para contratação previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e intervenção estatal para a formação de profissionais qualificados para o SUS em universidades públicas. No âmbito do Ministério da Saúde, o apoio ao documento do Banco Mundial foi seletivo. O secretário Executivo declarou

que as propostas servem “como guia” e anuiu com a afirmação sobre a maior eficiência de hospitais geridos por OS’s, mas não se manifestou sobre itens polêmicos do cardápio, especialmente o fim das renúncias fiscais.

Esses dois movimentos de retomada do debate sobre Saúde no Congresso Nacional, embora ainda incipientes, têm um ponto de convergência. Os deputados Ricardo Barros e Hiran Gonçalves julgam que o SUS não é “sustentável” e assim incluem a necessidade de revisão do SUS e teses sobre a necessidade de “ganhos de eficiência” na gestão na agenda parlamentar.

Considerações finais

A Saúde não foi convidada para o baile e tampouco disse a que veio. Por enquanto, as políticas para a área não suscitaram apoios ou rejeições visíveis na agenda pública. No entanto, a hipótese de mudança do jogo tradicional protagonizado por parlamentares, governadores, prefeitos e seus secretários de Saúde não pode ser descartada.

Há grupos econômicos no setor Saúde, os mesmos que pressionaram pela aprovação de planos populares, que certamente acumularam força política e aprimoraram seus projetos de privatização durante a campanha para a presidência. O bolsonarismo não é apenas um acidente de percurso e, sim, um projeto para combater os traços sociais-democratas de governos anteriores.

O projeto rentista, sua inclinação à vassalagem internacional poderá ter entre suas consequências a desregulação radical do SUS e sucateamento das políticas de Saúde, para atrair novos investidores privados para substituir o público. Direitos essenciais à saúde estão sendo questionados pela negação simultânea da laicidade do Estado e evidências científicas. Proposições para retirar conteúdos “ideológicos” das políticas de saúde mental e AIDS nada mais são do que uma brutal imposição que afeta a livre expressão de diferenças.

As aceções ideológicas sobre as virtudes do mercado para alocar eficientemente recursos para atenção à Saúde passaram a ter mais expressão no Parlamento e certamente no Poder Executivo, especialmente na área econômica.

O debate de fundo sobre políticas e sistemas foi rebaixado. Está limitado a questionamentos sobre se a Saúde, especialmente o serviço, é ou não é mercadoria. Insiste-se em proclamar que a atenção à Saúde pode ser mercadoria,

como se isso fosse novidade e não obviedade. Tal como em outros mercados, para um dado preço a oferta pode aumentar ou diminuir e inovações tecnológicas tendem a deslocar a curva para a direita, ainda que seja importante ressaltar casos de doenças para os quais o aumento da assistência e custos será inócuo. Ocorre que não foi sobre essas bases cognitivas que as sociedades ocidentais organizaram suas instituições de Saúde.

Na maioria das nações, Saúde, ao lado de outras políticas sociais, compõe um espaço “desmercantilizado.” Ações de Saúde têm custos, mas quando são social, política e moralmente mediados deixam de ser apenas mercadorias. Uma mercadoria, para ser adquirida, requer renda e depende do preço.

A oferta pública de serviços de Saúde permite que pessoas a utilizem de acordo com necessidades e não capacidade de pagamento. Existem duas dimensões envolvidas com políticas de saúde, A primeira é normativa e ideológica, diz respeito à distribuição (poder, renda, riqueza). Igualdade, eficiência e liberdade são fundamentos gerais, mas seus pesos variam de acordo com distintos posicionamentos. Liberais valorizam a liberdade e socialistas, a igualdade. O segundo enfoque é técnico. A alocação realizada pelo mercado não é certa ou errada, boa ou má. Similarmente a intervenção governamental pode ser muito eficiente ou não.

Uma ambulância da prefeitura não é mercadoria e, se atende muitos casos, tenderá a ser mais eficiente do que um veículo semelhante restrito ao chamado de pessoas que podem pagar. O argumento estimula comentários: depende do salário do motorista e da equipe de Saúde.

A resposta depende dos custos, mas também dos objetivos do sistema. Os resultados, em termos de melhoria de condições de Saúde, serão diferentes se o transporte de pacientes for organizado mediante critérios como gravidade clínica ou maior capacidade de pagamento. No primeiro caso, a maioria da população terá direito a aumentar chances de sobrevida. Inversamente, o impacto das ambulâncias privadas nos indicadores populacionais tenderá a ser inexpressivo.

Em sistemas de Saúde universais, os impostos distribuem rendimentos ao longo da vida dos indivíduos e não apenas entre ricos e pobres. Servem também como um “cofrinho” para sustentar necessidades de saúde ao longo do ciclo de vida, que são mal ou não supridas por mercados, caracterizados por informações assimétricas e elevados custos de transação.

Saúde é muito mais que médico, remédio, hospital e ambulância. É trabalho digno, salário mínimo generoso, emancipação e redes assistenciais. Os povos indígenas são quem adoecem e morrem mais precocemente. Sem a demarcação das terras indígenas, essa brutal e secular injustiça será preservada e reproduzida. Agrotóxicos e transgênicos não dizem respeito apenas ao “que está na nossa, na minha mesa” e sim a alavancagem do agrobussiness e ao extermínio de indígenas em pleno século XXI.

Sabemos que não somos países “ricos”, quando a medida é PIB ou renda, exatamente por isso precisamos lutar por direitos sociais universais. Mas, ser pobre não é destino, a desigualdade deve e pode ser combatida, reduzida. As grandes conquistas da melhoria social em nossos países estão relacionadas com políticas universais que ousaram questionar padrões conservadores, injustos e discriminatórios de sociabilidade.

Ações como desemprego, aumento das violências, diminuição de renda e restrição às políticas sociais, especialmente os benefícios previdenciários e os programas de transferência de renda têm consequências negativas para o padrão de morbi-mortalidade. Corte de recursos e desenho obscurantista de políticas sociais em tempos de recessão incidem negativamente sobre as condições de vida e Saúde.

Programas de Saúde que foram cartão de visitas do Brasil no âmbito internacional como DST-AIDS, vacinação e controle do tabagismo assim como as políticas de saúde mental e aquelas voltadas às populações indígenas e quilombolas essenciais estão dramaticamente comprometidas. As políticas de hiperajuste fiscal conjugadas com preconceitos e discriminações turbinam a desigualdade estrutural da situação de saúde no Brasil.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério da Saúde. Blog da Saúde. *Discurso do Ministro da Saúde*. 02 de janeiro de 2019. Disponível em: <<http://www.blog.saude.gov.br/index.php/53718-discurso-do-ministro-da-saude-luiz-henrique-mandetta-transmissao-de-cargo>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal Câmara*, Notícias, Frente parlamentar da medicina discute com o Ministro, 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/572401-FRENTE-PARLAMENTAR-DA-MEDICINA-DISCUTE-COM-MINISTRO-DA-SAUDE-CRIACAO-DA-CARREIRA-MEDICA-DE-ESTADO.html>>.

- CNBC. Health and Science. Trump cheers judge's ruling that struck down Obamacare 'disaster', urging Congress to pass new health care law, 14 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.cnn.com/2018/12/14/trump-cheers-judges-ruling-that-struck-down-obamacare-disaster.html>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- CNI-IBOPE. Retratos da sociedade brasileira. Confederação Nacional da Indústria. Ano 7, n. 44. Brasília : CNI, 2018.
- BOR, J *et al.* Population health in an era of rising income inequality: USA, 1980-2015. *Lancet*. 8;389(10077) p.1475-1490, 2017.
- ESTADO DE S. PAULO. Frente parlamentar da saúde referenda Mandetta, diz deputada. 20 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,frente-parlamentar-da-saude-referenda-mandetta-diz-deputada,70002614612>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- GLOBO. G1. Política. Em vídeo no hospital, Bolsonaro agradece a médicos e diz que SUS 'pode melhorar muito', 10 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/02/10/em-video-no-hospital-bolsonaro-agradece-a-medicos-e-diz-que-sus-pode-melhorar-muito.ghtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- IESC/UFRJ/GPDES. Grupo de Pesquisa e Documentação do Empresariamento na Saúde. Projeto Acompanhamento Políticas de Saúde, 2019. Disponível em: <<http://www.iesc.ufrj.br/gpdes/index.php>>. Acesso em:
- MACKENBACH, JP *et al.* Trends in health inequalities in 27 European countries. *Proc Natl Acad Sci USA*. 19;115(25) p. 6440-6445, 2018.
- RÁDIO JOVEM PAN. Novo Ministro da Saúde defende o SUS e diz que o sistema precisa de cuidado. 14 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://jovempan.uol.com.br/programas/jornal-da-manha/novo-ministro-da-saude-defende-o-sus-e-diz-que-sistema-precisa-de-cuidado.html>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- SESTELO, J. A. F. *Planos de Saúde e dominância financeira*. Salvador: EDUFBA, 2018.

A assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajustes fiscais – de Temer a Bolsonaro

*Lucia Cortes da Costa*¹

Introdução

Na sociedade de mercado, a renda é uma condição essencial para o consumo. Para a classe trabalhadora o salário é a principal fonte de renda familiar. A distribuição de renda é condicionada pela atividade econômica, especialmente pela geração de empregos e pelo valor do salário. No entanto, com o avanço do Estado social o acesso à renda passou a ser um direito do cidadão, especialmente para aqueles que estão impedidos de trabalhar em razão da idade (crianças e idosos) ou condições de saúde e deficiência. Assim, surgiu o direito à renda como proteção social pública. O acesso à renda como proteção social pública pode ser por meio de benefícios previdenciários (contributivos) ou assistenciais (não contributivos).

No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu a Seguridade Social como uma área de proteção social pública, integrada por três áreas de direitos: Saúde, Assistência Social (como proteção social não contributiva) e Previdência Social – o regime geral de previdência social (em caráter contributivo para o setor urbano e parcialmente contributivo para o setor rural). O

¹ Docente na Universidade Estadual de Ponta Grossa (PR), pesquisadora CNPQ – Bolsa Produtividade.

modelo de proteção social brasileiro, estabelecido pela CF/88 ampliou as responsabilidades do Estado na garantia de renda e acesso aos serviços de Saúde e de Assistência Social para o cidadão.

O Orçamento da Seguridade Social, conforme artigo 195 da CF 88 tem recursos de diferentes fontes, e constitui-se num volume de recursos que está em disputa desde 1994 – quando foi criado o Plano Real e com ele o Fundo Social de Emergência (EC 01/1994), depois o Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10/1996 e EC 17/1997), transformado em Desvinculação de Receitas da União – DRU (EC27/2000, EC 42/2003, EC 56/2007, EC 68/2011) que pela EC 93/2016 passou a vigorar até 2023, subtraindo 30% do Orçamento da Seguridade Social. Os recursos da Seguridade Social têm sido sistematicamente utilizados pelo governo para gerar superávit primário², retirando recursos que são constitucionalmente destinados a assegurar os direitos à Saúde, Assistência Social e Previdência Social³ (especialmente a previdência rural).

O governo Temer (2016-18), com a proposta de reduzir a dívida pública, aprovou a EC 95/2016. O novo regime fiscal⁴ promoveu cortes no orçamento da Seguridade Social, afetando de forma drástica o orçamento da Política de Assistência Social e o Programa Bolsa Família. Os benefícios de transferência de renda (BF e BPC) passaram a ser alvo de sistemático controle com objetivo de reduzir os gastos sociais. Apesar de não alterar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), as medidas operacionais para concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) exigem a inclusão do beneficiário no Cadastro único e uma verificação rigorosa por meio do CPF dos membros da família, da condição de renda, um endurecimento na avaliação da condição de deficiência e rigor na fiscalização das condicionalidades do Programa Bolsa Família, com suspensão e cancelamento de benefícios, numa lógica punitiva e controladora da população beneficiária.

² Governo Bolsonaro, via Decreto 9.699, de 08/02/2019, transferiu recursos da Seguridade Social para encargos financeiros da União.

³ A DRU não incide sobre as contribuições e pagamentos da previdência social, mas como a previdência faz parte da seguridade, a DRU afeta o conjunto da proteção social.

⁴ Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A meta de redução de gastos com os benefícios assistenciais e com o Programa Bolsa Família do governo Temer se mostra presente nas ações iniciais do governo Bolsonaro. A Reforma da Previdência social, discutida no governo Temer – PEC 287/2016, configurar-se como prioridade para o governo Bolsonaro – PEC 06/2019. A argumentação é de que há déficit na previdência que compromete o crescimento da economia e afeta a estabilidade financeira do Estado.

No Plano de governo de Jair Bolsonaro (registrado no TSE) a menção ao Programa Bolsa Família coloca a transferência de renda de forma focalizada e sem configurar como direito social. A focalização nos mais pobres e a atuação residual do Estado deixa claro o viés liberal da proposta do governo Bolsonaro.

As medidas contrárias à seguridade social no governo Temer representam uma reação conservadora contra os governos do PT (Lula e Dilma), especialmente no que se refere à política de valorização do salário mínimo, uma vez que o aumento do salário mínimo repercute sobre as contas públicas. Ao se analisar a exposição de motivos das PEC 287/2016 (Reforma da Previdência Social) e PEC 241/2016 e PEC 55/2016 (novo Regime Fiscal) e a PEC 06/2019 (Reforma da Previdência Social) é claro o ataque aos gastos sociais que cresceram no período 2003–2014 com o impacto da valorização do salário mínimo que é o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais. É preciso frisar que esse é um ataque à política de distribuição de renda por meio da valorização do salário e das políticas de previdência e assistência social. Configura-se como um retrocesso na luta contra a desigualdade social e reafirma o modelo econômico concentrador de renda e da riqueza.

O capítulo apresenta dados sobre o benefício assistencial – BPC e o Programa Bolsa Família – como mecanismo de transferência de renda considerando o período de 2014–2018 e a proposta do governo federal para o orçamento da política de assistência social em 2019. Aborda pontos da PEC 287/2016, proposta de Reforma da Previdência Social do governo Temer e da proposta do governo Bolsonaro PEC 06/2019.

Os dados da revisão da bibliografia e dados documentais fundamentam a análise apresentada. O objetivo é apresentar as medidas de redução dos gastos públicos na assistência e previdência social, conforme o ajuste fiscal colocado

pela EC 95/2016 e sua continuidade no governo Bolsonaro com as reformas liberais. O Brasil vive a reversão de um ciclo de conquistas sociais que teve início com a CF 88 e foi ampliado no período 2003-2014. O governo Bolsonaro tem forte viés liberal e sua proposta de redução dos direitos sociais ataca o sistema de seguridade social que foi estabelecido na CF 88.

Benefícios assistenciais

Os benefícios assistenciais estão previstos na CF 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social, a Lei 8742/93 atualizada pela Lei 12435/2011. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), art. 203 da Constituição Federal de 1988 e na LOAS no art.20, teve sua regulamentação e efetiva operacionalização em 1996, e é responsabilidade do governo federal. Os destinatários desse benefício são idosos (com 65 anos ou mais) e pessoas com deficiência (sem critério de idade) que se encontrem em situação de pobreza.

A renda passou a ser o indicador da condição de pobreza para o acesso ao BPC, sendo estabelecido na LOAS que a renda mensal per capita familiar deve ser inferior a um quarto do salário mínimo. Conforme previsão constitucional, o valor mensal do BPC é de um salário mínimo. Os recursos para o pagamento do BPC são oriundos da Seguridade Social, alocados no Fundo Nacional de Assistência Social, como proteção social não contributiva.

Os benefícios eventuais foram previstos no art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) 8742/93, atualizada pela Lei 12435/2011 e ainda não estão totalmente regulamentados, uma vez que é de responsabilidade dos municípios com cofinanciamento pelos estados. Esses benefícios devem ser regulamentados pelos municípios como transferência de renda ou de bens materiais, em casos de morte (auxílio funeral), nascimento (auxílio natalidade)⁵, auxílio para famílias com crianças com até seis anos de idade em situação de pobreza e para casos de calamidade pública. Os benefícios eventuais podem ser ofertados em forma de pecúnia ou bens materiais.

⁵ Cabe registrar que com a criação dos benefícios eventuais na LOAS, foram extintos os benefícios previdenciários de auxílio funeral e auxílio natalidade, deixando sem garantias o cidadão que demanda desses benefícios.

O BPC⁶ é o foco das medidas de ajustes fiscais, em razão de o valor ser estabelecido como um salário mínimo e ter caráter de direito subjetivo, houve um aumento da demanda desse benefício inclusive com a reclamação judicial.

O BPC foi regulamentado e efetivado a partir de 1996, quando o governo FHC congelou a idade para o acesso dos idosos em 67 anos e com critérios rígidos na avaliação da deficiência. Somente com a aprovação do Estatuto do Idoso – Lei 10.741/2003, a idade passou a ser definida em 65 anos. De 2003 a 2012 houve um aumento expressivo no acesso ao BPC. Com o Estatuto do Idoso foi assegurada a inclusão de mais de um idoso da mesma família no BPC. O quantitativo de beneficiários do BPC multiplicou em 11 vezes no período de 1996 a 2012. Em 1996 o total de 346.219 benefícios (idosos e PcD) e em 2012 o total de 3.771.842 benefícios (idosos e PcD). Em 2013 foram 3.964.192 benefícios (Idosos e PcD).

A ampliação dos recursos investidos no BPC no período de 1996 a 2012 acompanhou o crescimento do quantitativo de beneficiários e refletiu a política de valorização do salário mínimo, iniciada a partir de 2003. Especificamente, no ano de 2012 foi investido um total de 28,4 bilhões de reais para a manutenção de 3,7 milhões benefícios do BPC, o que representa 85% da dotação alocada no Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS naquele ano, 1,3% do Orçamento Geral da União e 0,6% do PIB brasileiro de 2012. (FREITAS; SOUZA; MARTINS. 2013, p. 143)

Para as pessoas com deficiência, as mudanças no conceito e nas formas de avaliação da deficiência ampliaram a concessão do BPC. A Lei 12.470, de 31/08/2011 incorporou o conceito de deficiência estabelecido pelo Decreto Legislativo 186/2008⁷ e Decreto 6949/2009 no dispositivo legal que regulamenta o BPC e superou o conceito de incapacidade para a vida independente

⁶ O BPC foi estabelecido na Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei 8.742, de 7/12/1993 e pelas Leis 12.435, de 06/07/2011 e 12.470, de 31/08/2011 e pelos Decretos 6.214/2007 e 6.564/2008, 7.617/2011, 8.805/2016, Decreto Presidencial 9.462/2018.

⁷ Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Congresso Nacional aprovou, por meio do Decreto Legislativo 186, de 9 de julho de 2008, conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Decreto

e para o trabalho. A Lei 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência – teve impacto na avaliação dos pedidos de BPC.

A perícia (médica e social) passou a ter um parâmetro para avaliação da deficiência considerando não apenas as questões do funcionamento do corpo (incapacidades), mas também as barreiras sociais. O pedido de BPC para mais de uma pessoa com deficiência da mesma família não foi estabelecido pela referida lei, mas houve aumento da demanda, sendo concedido via judicial. Houve assim, um aumento na concessão de BPC para pessoas com deficiência. A concepção de pessoa com deficiência a partir da busca de autonomia e participação plena na vida em sociedade levou a mudanças no BPC, sendo estabelecidos os programas do BPC Trabalho e do BPC Escola.

O BPC trabalho permite acumular a renda do BPC com a renda do trabalho na condição de aprendiz por até dois anos. Ainda se a pessoa com deficiência, beneficiária do BPC, exercer atividade remunerada na condição de microempreendedor individual, o pagamento de seu benefício será suspenso (e não cancelado), podendo ser reativado depois de extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora ou após o prazo de pagamento do seguro desemprego, sem ter que passar por novo processo de requisição e avaliação no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O BPC Escola foi criado para ampliar a inclusão dos beneficiários no sistema educacional. Havia um temor em muitas famílias de beneficiário do BPC em perder o benefício caso a criança/adolescente com deficiência entrasse na escola. Assim, para promover a elevação da qualidade de vida e dignidade das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, preferencialmente de 0 a 18 anos, busca garantir acesso e permanência na escola, por meio da articulação intersetorial entre as políticas de Educação, Assistência Social, Saúde e Direitos Humanos, favorecendo o desenvolvimento dos beneficiários.

Não é possível analisar as medidas do governo Bolsonaro sem dar o contexto do ataque à expansão do BPC no período de 2003-2018 e as medidas de ajustes fiscais do governo Temer (2016). A proposta de reduzir os gastos com o benefício é a motivação principal. Na exposição de motivos da PEC 241/2016

6.949, de 25 de agosto de 2009 – Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

Tabela 1: Evolução do benefício de prestação continuada

Ano	Total BPC	BPC PcD	BPC idoso	Valor ano R\$	Diferença valor ano anterior R\$
2014	4.130.432	2.253.822	1.876.610	35.141.429.410,52	3.729.093.465,17
2015	4.242.726	2.323.808	1.918.918	39.645.792.847,52	4.504.363.437,00
2016	4.411.550	2.436.608	1.974.942	46.038.074.101,07	6.392.281.253,55
2017	4.549.478	2.527.257	2.022.221	50.292.415.808,22	4.254.341.707,15
2018	4.651.924	2.603.082	2.048.842	52.583.300.326,72	2.290.884.518,50

Fonte: DATAPREV/Síntese. Relatório de Programas e Ações do MDS. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/pdf>. Organização dos dados pela autora.

e 055/2016 – convertida na EC 95/2016, Henrique Meirelles deixou evidente o objetivo de reduzir o gasto público.

Com relação às transferências de renda, Meirelles destaca que “de 1991 a 2015, 65% do crescimento da despesa primária do governo federal como % do PIB decorreu de programas de transferência de renda (INSS, LOAS/BPC, seguro desemprego, abono salarial e bolsa família)”⁸.

No governo Temer a meta de reduzir os gastos com o BPC ficou evidente com o controle sobre os beneficiários no sentido de identificar qualquer irregularidade que possa gerar o cancelamento do benefício ou dificultar seu acesso. O Decreto 8.805/2016⁹ estabelece que a inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) passou a ser requisito obrigatório para a concessão do benefício, além do CFP de todos os membros da família. Foi desencadeada uma ação de revisão dos benefícios e avaliação das condições dos beneficiários viabilizada pelo Decreto Presidencial 9.462/2018¹⁰. “Em novembro de 2018, foram requeridos 790,3 mil benefícios e indeferidos 323,9 mil benefícios”¹¹.

⁸ Ministro Henrique Meirelles, 12 de agosto de 2016. Apresentação no Seminário do BC. O Desafio do Ajuste Fiscal Estrutural.

⁹ Pelo Decreto: Fica instituído o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

¹⁰ Ver dados sobre BPC, no relatório final do GTI-BPC no Portal da SAGI. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=176>>.

¹¹ Boletim Estatístico da Previdência Social. V. 23, n. 11. Secretaria De Políticas De Previdência Social. Ministério da Fazenda. Novembro de 2018. Coordenação-geral de estatística, demografia e atuária.

O governo Bolsonaro, por meio da MP 871, de 18 de janeiro de 2019, dá seguimento à política de controle repressivo sobre os beneficiários do BPC, com uma premiação para os técnicos que identificarem irregularidades no BPC. O governo Bolsonaro instituiu o

Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.¹² (MP 871, 2019)

O governo Bolsonaro alocou no Ministério da Cidadania, a Secretaria Nacional de Assistência Social que é responsável pelo BPC. O Ministério da Cidadania é ocupado por Osmar Terra, anterior ministro do Desenvolvimento Social do governo Temer. A Secretaria Nacional de Assistência Social também manteve no cargo a mesma secretária do governo Temer, Maria do Carmo Brandt Carvalho, evidenciando uma continuidade entre os governos Temer e Bolsonaro.

O BPC será afetado pela Reforma da Previdência Social (PEC 287/2016). Na proposta do governo Temer a idade de acesso ao BPC é de 70 anos e desvincula o valor do benefício do salário mínimo, no substitutivo do relator à Proposta de Emenda à Constituição 287-A, de 2016, a idade proposta foi de 68 anos. Conforme a exposição de motivos do ministro da Fazenda na PEC 287/2016 é preciso tornar mais difícil o acesso ao BPC com a elevação da idade requerida e redução do valor do benefício para não gerar desincentivo à contribuição para Previdência Social.

A PEC 06/2019, do governo Bolsonaro, quer alterar o art. 203 da CF 88 que trata do BPC. Prevê mudanças na idade para acesso, no valor do benefício e rigor na comprovação da miserabilidade da família. Pretende elevar a idade para acesso ao benefício no valor de um salário mínimo aos 70 anos, e prevê escalonar o valor do benefício, para idosos abaixo de 70 anos¹³. Para pessoa com deficiência, o valor continua em um salário mínimo.

¹² Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019.

¹³ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um dos pontos mais questionados pelo Congresso na proposta do governo. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/noticias>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

Na PEC 06/2019 não há referência sobre a possibilidade de compatibilizar o BPC da PcD com a renda do trabalho como aprendiz, mas mantém a suspensão do BPC em caso de o beneficiário exercer atividade remunerada, estabelece um auxílio-inclusão para pessoa com deficiência que exercer atividade remunerada, no valor de 10% do valor do BPC suspenso. Torna mais rígida a perícia para pessoas com deficiência. O critério de miserabilidade da família dos beneficiários é reforçado, além da avaliação da renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo será verificado o patrimônio familiar. Veda a acumulação do BPC com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares.

O governo cortou 57,39% do valor destinado ao BPC para pessoa idosa e 44% no BPC para pessoa com deficiência, e corte de 49,48% nos recursos para os serviços socioassistenciais do SUAS, conforme a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2019 enviada pelo Executivo ao Congresso Nacional destinado para Assistência Social. O Conselho Nacional de Assistência Social se manifestou através da Resolução 20, de 13/09/2018, na qual afirma que o corte no orçamento de quase 50% para o exercício de 2019 inviabiliza o SUAS e gera prejuízo na atenção à população em situação de vulnerabilidade social.

O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família¹⁴ (BF) criado em 2003 não tem previsão constitucional, atua na transferência condicionada de renda para famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. O BF atende um segmento da população, famílias em situação de pobreza, diferente do BPC não é um benefício previsto na LOAS e tem um público mais abrangente.¹⁵ O BF é gerido pelo governo federal

¹⁴ O Programa Bolsa Família (PBF), criado em outubro de 2003 pela Medida Provisória 132, convertida na Lei 10.836, em 2004.

¹⁵ São elegíveis ao PBF as famílias com cadastro atualizado nos últimos 24 meses e que tenham renda por pessoa de até 89 reais ou 89,01 a 178 reais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição. Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate n. 33, p.74. MDS.

em parceria com os estados e municípios. Abaixo os dados sobre o total de família e valores repassados pelo programa no período de 2014-2018.

Tabela 2: O Programa Bolsa Família (PBF)

Ano	Total de famílias beneficiárias	Valor do benefício médio mensal R\$	Valor anual repassado	Diferença ano anterior
2014	14.003.441	Dezembro/2014: R\$ 169,03	R\$27.187.295.233,00	+ R\$ 2.297.188.142,00
2015	13.936.791	Dezembro/2015: R\$ 162,94	R\$ 27.650.301.339,00	+ R\$ 463.006.106,00
2016	13.569.576	Dezembro/2016: R\$ 181,15	R\$ 28.506.185.141,00	+ R\$ 855.883.802,00
2017	13.828.609	Dezembro/2017: R\$ 179,41	R\$ 29.046.112.934,00	+ R\$ 539.927.793,00
2018	14.142.764	Dezembro/2018: R\$ 186,78	R\$ 30.625.641.619,00	+ R\$ 1.579.528.685,00

Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/pdf> Organização dos dados pela autora.

O governo federal desencadeou uma ação de verificação e cancelamento dos benefícios que indicavam irregularidades.

Tabela 3: Número de famílias público inicial e número de famílias que tiveram o benefício do PBF cancelado, processos de Averiguação e Revisão Cadastral, 2007 a 2018¹⁶.

Ano	Averiguação Cadastral		Revisão Cadastral	
	Público Inicial (mil)	Cancelamentos (mil)	Público Inicial (milhões)	Cancelamentos (mil)
2007	527	319	-	-
2008	671	432	-	-
2009	575	295	3,4	710
2010	878	195	1,1	272
2011	527	135	1,2	341
2012	898	362	1,5	302
2013	80	16	2,8	600
2014	1392	690	1,2	449
2015	2169	1300	1,8	810
2016	2041	1129	1,8	471
2017	3391	1556	1,8	242
2018	2343	1150**	1,2	*

Notas: – Inexistente; * não ocorrido até outubro; ** resultado parcial, processo em andamento.

Fonte: Nota Informativa nº 26/2018/SENARC/DEOP/CGAF/CF; Bases de Averiguação e Revisão, 2016 a 2018.

¹⁶ Disponível no Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate n. 33, MDS. P. 76.

O governo Temer procurou maior focalização do PBF. O cruzamento de dados do Cadastro Único com outras fontes de informações, especialmente a partir de 2017 levou ao cancelamento de benefícios e a não inclusão de famílias que apresentaram qualquer inconsistência de dados no cadastramento. O governo divulgou que houve aumento no valor dos benefícios acima da inflação e comemorou a maior focalização do programa, alegando não haver lista de espera para a inclusão no PBF a partir de agosto de 2017. No entanto, o que se viu foi uma ação coordenada de maior fiscalização sobre os beneficiários e maior dificuldade para ter o cadastro aprovado após bater os dados com outras bases¹⁷. A meta da focalização é condizente com a orientação de redução de gastos com o programa, conforme o novo regime fiscal aprovado pela EC 95/2016.

Em janeiro de 2017, 9% das famílias cadastradas estavam na faixa de extrema pobreza (até 85 reais per capita); em dezembro, 18% das famílias cadastradas estavam nessa faixa de renda. Acrescente a isto que, no segundo semestre de 2017, o ritmo de inclusão de famílias no Cadastro Único aumentou de cerca de 200 mil para mais de 400 mil famílias por semestre¹⁸.

No governo Bolsonaro, o PBF está na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Ministério da Cidadania. Embora tenha uma interface com a Política de Assistência Social, o PBF é gerido por uma secretaria específica dentro do Ministério da Cidadania, seguindo o que já havia desde sua criação em 2003 – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A meta anunciada pelo governo federal para 2019 é o pagamento de uma 13ª parcela do Bolsa Família, além de seguir com a maior focalização do público e manter o cruzamento dos dados do Cadastro Único. O governo Bolsonaro não anunciou modificações profundas no PBF, deve seguir a linha de ação do governo Temer, focalização, fiscalização e controle dos gastos.

¹⁷ Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); Sistema de benefícios permanentes e auxílios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Sistema de Controle de Óbitos (SISOB1); Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE); e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

¹⁸ Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate n. 33, MDS. P. 77.

Conforme dados da SAGI, “O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de março de 2019, 14.105.240 famílias, que receberam benefícios com valor médio de 186,94 reais. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou 2.636.854.154,00 reais no mês”¹⁹.

A PEC 06/2019 propõe a focalização das coberturas sociais das pessoas em situação de miserabilidade e pretende alterar o abono salarial com a “redução do limite do pagamento de abono salarial dos atuais dois para um salário mínimo, direcionando esses recursos para o pagamento de benefícios assistenciais de forma fásica, reduzindo a idade para pagamento e variando o seu valor em função da idade” (EM 29/2019).

A Reforma da Previdência Social

A previdência social é o eixo da proteção social pública e mecanismo de transferência de renda, assegurando o consumo de grande parte da população. Prevista na CF 1988, regulamentada pela Lei 8213/91, a previdência tem sido objeto de reformas desde 1998 (governo FHC), em 2003 – 2005 (governo Lula), em 2012-2015 (governo Dilma).

Ao tornar-se um produto a ser oferecido pelo mercado, plano privado de previdência, faz com que a atuação estatal seja objeto de críticas dos setores conservadores. O alegado déficit da previdência tem servido de argumento para a urgência de reformas, restringindo direitos dos trabalhadores. O impacto da transferência de renda pela previdência social nos indicadores de pobreza do país é enorme. As medidas de reforma propostas pela PEC 287/2016 e as propostas em discussão no governo Bolsonaro, PEC 06/2019, indicam um cenário de redução de direitos que terá impacto no aumento da pobreza no país.

O governo Temer extinguiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social, transformando em Ministério do Trabalho; transferiu a previdência social para o Ministério da Fazenda, criando uma Secretaria da Previdência Social, deixando evidente a intenção de submeter a previdência ao setor financeiro. O governo Bolsonaro criou o Ministério da Economia²⁰, a previdência social está

¹⁹ Relatório Sobre Bolsa Família e Cadastro Único. Cf.: www.mds.gov/sagi.

²⁰ O presidente Jair Bolsonaro assinou a medida provisória 870, de 1º de janeiro de 2019, estabelecendo a nova estrutura do governo federal. Dentro da “Organização básica dos órgãos da

na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. O desmonte institucional da previdência social indica o objetivo de restringir a previdência social pública.

Com a meta de reduzir gastos na área da previdência social, o governo Temer promoveu ações de verificação de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez).

O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) é a maior iniciativa dessa natureza já realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Desde o início do programa, em agosto de 2016, 1.206.624 benefícios já foram revisados, gerando corte de 611.070 pagamentos indevidos e uma economia que pode chegar a 20 bilhões de reais para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS).²¹

Além da fiscalização e corte de benefícios por incapacidades, ainda no governo Dilma, com a Lei 13.135/2015 houve mudanças nas regras do benefício pensão por morte e auxílio reclusão, sendo exigida a carência de 18 meses de contribuição, a pensão deixou de ter caráter vitalício, sendo considerada a idade do dependente cônjuge/companheiro para a duração da pensão. Essas medidas foram justificadas como ajustes necessários para rever a “generosidade” da previdência social brasileira. No entanto, as mudanças mais profundas na previdência social dependem da reforma via emenda constitucional.

Desde 1998 mudanças constitucionais vem sendo realizadas na previdência social, EC 20/1998 – governo FHC. As principais medidas foram: eliminação do tempo de trabalho, passando a considerar o tempo de contribuição; ampliação do tempo de contribuição ao criar o fator previdenciário como critério para definir o valor do benefício e assim reduzir aposentadorias consideradas precoces; teto para aposentadorias; tempo de contribuição e idade mínima para a aposentadoria no setor público; tempo mínimo de serviço público de dez anos e tempo mínimo de cargo de cinco anos; para professor da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e médio a aposen-

Presidência da República e dos Ministérios”, foi criado o Ministério da Economia, integrando atribuições da Fazenda; Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e Trabalho. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/presidente-jair-bolsonaro-institui-ministerio-da-economia>>. Acesso em: 10 de mar. 2019.

²¹ Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate n. 33, MDS. P. 85.

tadoria especial com redução de 5 anos de contribuição, foi excluído o professor do Ensino Superior dessa redução de tempo de contribuição; alteração de regra de cálculo dos benefícios.

O governo Lula promoveu reforma na previdência social em 2003, especialmente na previdência do funcionário público. Já na campanha em 2002 o programa de governo de Lula apontava para criação de “um sistema previdenciário básico, universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado” (UGINO; MARQUES, 2012, p.34). Ao lado da previdência básica seria estimulada a previdência complementar para os trabalhadores do setor público e privado, o que “resultaria no fortalecimento do mercado interno de capitais e na formação de poupança de longo prazo para o financiamento do desenvolvimento da economia brasileira.” (UGINO; MARQUES, 2012, p.35).

A Emenda Constitucional 41/2003 promoveu a reforma do regime previdenciário do servidor público e em especial a criação da previdência complementar facultativa como fundos de pensão; a introdução da contribuição dos inativos e pensionistas, além dos servidores ativos; o estabelecimento de teto do benefício; a aposentadoria integral²² passa a ter condicionantes mínimos de dez anos de carreira, 20 anos de serviço público e cinco anos no cargo de referência, 35 e 30 anos de contribuição e 60 e 55 anos de idade (para homens e mulheres, respectivamente); o cálculo do benefício passa a ser feito pela média das contribuições para os servidores que não cumpriram ainda os requisitos da aposentadoria integral; o fim da paridade entre ativos e inativos para os futuros inativos e pensionistas e indexação dos benefícios de aposentadoria e pensão à inflação; introdução de nova base de cálculo das pensões.

Além da EC 41, durante o governo Lula, a Reforma da Previdência foi complementada pela Emenda Constitucional 47 (EC 47), aprovada em 05-07-2005. Esta emenda tratou, entre outros assuntos, da questão do financiamento da SS e da disposição de um sistema especial de inclusão previdenciária aos portadores de deficiência, aos trabalhadores de baixa renda e aos sem renda própria (incluindo as donas de casa e os trabalhadores informais urbanos). Nesse sistema especial,

²² Art. 6º da EC 41/2003.

seriam garantidas alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS. (UGINO; MARQUES, 2012, p.36).

A aprovação da Lei 12618 de 2012 foi um passo importante para completar a Reforma da Previdência do setor público federal, criando entidades fechadas de previdência complementar. (COSTA, 2018).

O déficit da previdência social foi apresentado pelo governo Temer para justificar as medidas de reforma que reduzem os direitos previdenciários e ampliam o espaço do mercado na venda de planos de previdência privada. O governo apresentou dados demográficos sobre o envelhecimento da população e sobre a entrada da mulher no mercado de trabalho para justificar mudanças nos critérios de idade para aposentadoria. A PEC 287/2016 propunha: idade de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, carência de 25 anos de contribuição e 40 anos – 100% benefícios. No entanto, o alegado déficit da previdência²³ é contestado nas análises da ANFIP e foi analisado pela CPI da Previdência (SENADO FEDERAL, 2017).

Em 2015, os gastos com juros sobre a dívida pública que (502 bilhões de reais), foram superiores aos gastos previdenciários (486 bilhões de reais); às desonerações tributárias que totalizaram 280 bilhões de reais em 2015 (o governo federal abre mão de cerca de 20% das suas receitas); anualmente o governo deixa de arrecadar cerca de 452 bilhões de reais (2015), porque não há políticas eficazes de combate à sonegação fiscal²⁴.

Na Exposição de Motivos 29/2019²⁵, o ministro da Economia do governo Bolsonaro afirma a intenção de desconstitucionalizar a matéria previdenciária, tendo como referência um modelo sintético de constituição como a dos Estados Unidos. Fica claro que não é apenas uma reforma da previdência e

²³ O debate sobre a previdência social levou à criação de uma CPI da Previdência Social (CPI-PREV).

²⁴ Fonte: DIEESE/ANFIP, 2017.

²⁵ Esta proposta de emenda constitucional demonstra ser desnecessária a definição de regras de elegibilidade na carta magna, aprimorando a estrutura legal constitucional, adotando a forma sintética semelhante às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos. (EM 29/2019).

assistência social, mas sim, do modelo de Estado e da constituição, reduzindo as garantias dos direitos sociais.

O argumento usado para justificar a reforma é a desigualdade de renda do Brasil e aponta como causa dessa desigualdade a questão fiscal com o custo da previdência social. Tal argumento é falacioso e oculta os reais motivos da PEC 06/2019 e dos efeitos que terá sobre o agravamento do quadro social do país. O pagamento de juros da dívida pública aparece como resultado direto do custo da previdência social, não como resultado da política econômica de financeirização da riqueza que subtrai recursos da seguridade social e dá isenções/renúncias fiscais a setores econômicos e não fiscaliza a sonegação fiscal. O governo cria um discurso que culpa a previdência social pela crise econômica do país. A seguir o argumento do ministro da Economia, Paulo Guedes, na EM 29/2019:

A Reforma da Previdência, além de reduzir o endividamento primário, combate a dívida pública pela redução do seu custo. O vertiginoso crescimento da dívida a coloca em trajetória arriscada. Este risco é devidamente cobrado pelos credores por meio de juros altos. Como nossos jovens podem conseguir bons empregos e empreender se é muito mais conveniente para o sistema financeiro financiar uma dívida cara e alta de um devedor que insiste em se endividar mais? Como nossas empresas podem competir com um gigante tomador de empréstimos que pode imprimir dinheiro ou obter recursos forçadamente por meio de impostos? A dívida e seus juros inviabilizam a geração de oportunidades.

É contra esse discurso divulgado pelo governo na mídia e no Congresso Nacional que a organização dos trabalhadores e a oposição devem atuar para barrar essa proposta de reforma que destrói a seguridade social brasileira. A grande meta é entregar a previdência social para o mercado financeiro ao criar o regime de capitalização²⁶. O governo pretende garantir apenas aos trabalhadores com salários e benefícios de um salário mínimo os riscos do mercado.

A PEC 06/2019 propõe mudar as regras da previdência social do regime geral e dos regimes próprio do setor público, a “criação de um novo regime capitalizado de previdência para as novas gerações, por meio de lei complemen-

²⁶ Na proposta da “Nova Previdência”, o governo Bolsonaro coloca junto o RGPS, RPPS da União, Forças Armadas e BPC para justificar o déficit da previdência.

tar”, o que vai comprometer o financiamento do regime geral de repartição ao promover desequilíbrio entre os contribuintes e aposentados.

O discurso do governo sobre os custos da previdência e assistência social (BPC) é parcial, centrado na projeção de despesas não considera as renúncias fiscais, o agravamento do desemprego que reduz as contribuições, as dívidas do setor privado com a previdência. O argumento do envelhecimento populacional, do aumento na sobrevivência dos aposentados e das mudanças na sociedade (mundo do trabalho e fertilidade) apresenta um quadro sombrio sobre a seguridade social.

Não considera que ao retirar os direitos previdenciários e assistenciais o nível de distribuição de renda cai e impacta no consumo das famílias e na economia, especialmente nos setores que atuam na demanda interna de bens salário. É contra a política de distribuição de renda que essa proposta de reforma se coloca, atacando especialmente o aumento do salário mínimo como causa da crise financeira. Vejamos os argumentos do ministro da Economia do governo Bolsonaro:

O aumento da despesa previdenciária possui diversas fontes tanto diretas como indiretas. Dentre as principais, destacam-se: (a) dinâmica demográfica de envelhecimento populacional, o que causa aumento da sobrevivência em idades avançadas, acarretando maior duração de benefícios; (b) formalização do mercado de trabalho, o que leva ao crescimento da cobertura previdenciária no RGPS, e, por conseguinte, ao crescimento das concessões de benefícios; (c) aumento do salário mínimo em termos reais, efeito decorrente principalmente da política de valorização real observadas nos anos recentes, a qual possui impacto direto na despesa previdenciária, uma vez que o piso previdenciário é igual ao salário mínimo (recebido por cerca de dois terços dos beneficiários do INSS); (d) crescimento dos salários em termos reais, o que faz com que os valores de concessão de benefícios sejam maiores do que os dos benefícios cessados ao longo do tempo; (e) políticas antigas de reposição de pessoal e crescimento real das remunerações dos servidores públicos, o que afeta o desempenho fiscal dos RPPS de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, (f) parâmetros do sistema previdenciário bastante benévolo quando comparados aos verificados internacionalmente, em relação às regras de elegibilidade, cálculo e reajuste dos benefícios, por exemplo, a possibi-

lidade de concessão de aposentadorias em idades precoces, a qual eleva o período médio de gozo dos benefícios e, no caso dos servidores que ingressaram no serviço público até 2003, a aposentadoria com base no último salário, ao invés da média das contribuições ao longo da vida laboral. (EM 20/2019)

A proposta do governo Bolsonaro é colocar os recursos da previdência social disponível no mercado de investimentos. A PEC 06/2019, no art. 201-A “propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização tanto no RGPS quanto nos RPPS” (EM 20/2019).

A PEC 06/2019 afetará o segurado especial do Regime Geral, estabelecendo a contribuição dos trabalhadores rurais, extrativistas e pescadores artesanais que exercem suas atividades em regime de economia familiar, com um valor mínimo anual de contribuição e não como resultado da comercialização da produção. Para os trabalhadores com relações precarizadas, com jornadas parcial, intermitente ou variável, de forma a possibilitar a complementação das contribuições inferiores ao limite mínimo do salário de contribuição para o RGPS nos períodos em que há excedente de contribuições. Resta saber como os trabalhadores precarizados poderão complementar as contribuições se não houver melhoria nos seus rendimentos. Essa proposta gera incertezas e desincentivo para a contribuição previdenciária. Para grande maioria dos trabalhadores a previdência terá o piso do salário mínimo para a aposentadoria.

Ao desconstitucionalizar os direitos relacionados à previdência e assistência social, a PEC 06/2019 propõe maior discricionariedade do Poder Executivo, transferindo o assunto para lei complementar, sem a necessidade de novas Emendas Constitucionais que necessitam de procedimentos mais rígidos de aprovação no Congresso Nacional.

Com a reforma proposta, até a nova lei complementar que vai regular os critérios da “nova previdência” a idade de aposentadoria do RGPS será de 62 anos para mulher e 65 para homens, revistos sempre que a expectativa de vida aumentar. Carência de 20 anos de contribuição para ambos os sexos. “Para os professores, de ambos os sexos, que comprovem 30 anos de contribuição exclusivamente em exercício das funções de magistério na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e Médio, a idade exigida será de 60 anos”. Eleva a idade para aposentadorias especiais dos trabalhadores expostos a agentes noci-

vos à saúde. Para aposentadoria de pessoas com deficiência, conforme o grau da deficiência, a deficiência leve terá que cumprir 35 anos de contribuição, a moderada, 25 anos e a grave, 20 anos. Propõe alterar o cálculo para o valor do benefício que terá como base a média aritmética simples de todos os salários de contribuição e das remunerações. O valor das aposentadorias corresponderá a 60% dessa média, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição,

A PEC 06/2019 agrava ainda mais o benefício pensão por morte.

Na proposta ora apresentada, o valor da pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou da que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 pontos percentuais por dependente até o máximo de 100%, ficando vedada a reversão das cotas dos dependentes que perderem essa condição. (EM 29/2019)

Restringe o acesso e recebimento do auxílio reclusão, no valor de um salário mínimo, que passa a ser garantido apenas aos dependentes do segurado que receba rendimento mensal de até um salário mínimo e que seja recluso em regime fechado. O salário-família também será restrito ao trabalhador que recebe o valor de um salário mínimo.

Há previsão de regras de transição e respeito ao direito adquirido na PEC 06/2019. Sobre a DRU:

A proposta excetua da desvinculação das receitas da União – DRU as contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social, inclusive no que se refere às previdenciárias. Desse modo, a totalidade das receitas das contribuições sociais da seguridade social será vinculada ao custeio das ações da Saúde, Previdência e Assistência Social. (EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA PEC 06/2019)

Com discurso voltado para convencer sobre a urgência da reforma, o governo pretende desconstitucionalizar os direitos previdenciários e assistenciais e fomentar o mercado financeiro com os recursos do regime de capitalização obrigatório. A DRU não incide sobre os pagamentos da previdência, o argumento do governo é uma forma de confundir o debate sobre a seguridade social que terá maior focalização e controle nos gastos em razão da reforma

proposta. Essa parece ser uma estratégia de apresentar a PEC 06/2019 de forma a ganhar adesões no congresso e na sociedade.

Considerações finais

O Brasil, a partir de 2016, passou a registrar o crescimento dos indicadores de pobreza, a crise política e econômica teve como expressão mais dura a elevação do desemprego, a queda da renda dos trabalhadores e redução dos investimentos sociais. O governo Bolsonaro representa um retrocesso nas conquistas sociais, o crescimento da desigualdade social e agravamento dos indicadores de pobreza já são evidentes. A Reforma da Previdência Social, prioridade para o governo Bolsonaro, tornará mais grave o quadro social do país. A redução dos benefícios assistenciais, especialmente com a desvinculação do valor do BPC ao salário mínimo para os idosos, controle e maior focalização no Programa Bolsa Família, são medidas coerentes com a redução dos gastos sociais (EC 95/2016) e que terão impactos sobre as condições de vida de grande parte da população, especialmente os mais pobres.

Referências bibliográficas

- ANFIP/DIEESE. *Previdência: reformar para excluir?* Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira. Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017 (212p).
- SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 23, n. 11. Ministério da Fazenda. Novembro de 2018.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 33, 2018. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.
- COSTA, L. C. A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses. *Serv. Soc. Rev. Londrina*: v. 21, n.1, p. 289-310, jul./dez. 2018.
- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 29/2019. Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes. PEC 06/2019.
- EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 140/2016. Ministério da Fazenda. Henrique de Campos Meirelles. PEC 287/2016.
- FREITAS, Maria José de; SOUZA, Maria Valdênia Santos de; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial. In: CRUS, José Ferreira da. *et al.* Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 1 ed. Brasília: MDS, 2013, 248p.

SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social, esclarecendo com precisão as receitas e despesas do sistema, bem como todos os desvios de recursos (CPIPREV). Senador Paulo Paim Presidente da CPIPREV, Senador Telmário Mota Vice-Presidente da CPIPREV. Relatório Final (2017).

UGINO, Camila Kimie; MARQUES, Rosa Maria. As reformas previdenciárias brasileiras sobre a pressão neoliberal. *Textos & Contextos*. Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 24 – 39, jan./jul. 2012.

Mundo do trabalho e organização dos trabalhadores

*Marcio Pochmann*¹

Os trabalhadores e suas organizações de representação encontram-se sob o intenso ataque decorrente das políticas *antilabor* adotadas pelos governos que assumiram o Brasil a partir do golpe institucional de 2016 e encerraram o ciclo político da Nova República (1985-2016). Embora não seja a primeira vez que políticas contrárias aos interesses dos trabalhadores tenham sido adotadas desde a década de 1930, quando o padrão corporativo de relações de trabalho foi implementado, constata-se o seu ineditismo atual em procurar substituir o sistema público pelo privatista (contratual-individual) de relacionamento entre patrão e empregado.

Durante as décadas de 1930 a 2000, por exemplo, os dois tipos principais de políticas *antilabor* observados não visaram destruir o padrão corporativo existente, porém torná-lo funcional aos interesses imediatos dos governos da época. Nos períodos autoritários (Estado Novo, 1937-1945 e ditadura civil-militar, 1964-1985), as políticas contrárias aos interesses dos trabalhadores se caracterizaram por ser repressivas e sufocantes à ação sindical, enquanto nos períodos democráticos (de 1946-1964 e de 1985-2016), buscaram, quando

¹ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Presidente da Fundação Perseu Abramo.

adotadas, enfraquecê-los com legislações desregulatórias e medidas descompromissadas com o pleno emprego.

A partir de 2016, contudo, as políticas *antilabor* dos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) se mostraram convergentes com o desmonte do padrão corporativo das relações de trabalho. Para tanto, medidas orientadas ao esvaziamento e amordaçamento da justiça trabalhista foram tomadas, bem como aquelas que asfixiam financeiramente o funcionamento dos sindicatos e desregulam as relações laborais através da reforma trabalhista e da generalização da terceirização.

Tudo isso promovido durante a mais grave recessão econômica desde a década de 1930, cujas consequências para os trabalhadores foram o retorno da pobreza e da desigualdade de renda, ademais da massificação do desemprego e da subutilização laboral. Diante de drástica redução no poder contratual dos trabalhadores, o modelo privatista neoliberal de relações de trabalho encontrou maior espaço para avançar.

Além disso, constata-se a desconstituição de categorias tradicionais de trabalhadores imposta pelos movimentos da desindustrialização precoce e da terciarização antecipada da economia nacional. Se combinada à universalização da terceirização nos contratos de trabalho, percebe-se como o conjunto diverso de categorias profissionais tende a ser substituído pela generalização de verdadeiras multidões de ocupados precarizados.

Em síntese, a desmontagem do padrão corporativo das relações de trabalho resulta da convergência entre a transformação estrutural da economia, com a desindustrialização precoce e antecipada terciarização produtiva, e a modificação legislativa recente que promove a desregulação dos contratos de trabalho, o desincentivo à justiça trabalhista e a desobrigação sindical.

No mesmo sentido, o impulso dos governos neoliberais recentes à implantação de nova legislação previdenciária que busca contrair o sistema público de aposentadoria e pensão em benefício do regime de capitalização individual. Isso, sem mencionar o interesse em liberar a contratação do trabalho à margem de qualquer legislação protetora social e trabalhista (carteira de trabalho verde-amarela).

Dessa forma, a quase octogenária Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) corre o sério risco de se tornar peça morta frente à emergência do mo-

delo privatista de regulação contratual-individual dos trabalhadores. O que pode significar, guardada a devida proporção, o retorno ao primitivismo da condição do trabalho de quase servidão prevalecente por quatro décadas no Brasil, após a abolição da escravatura no final da década de 1880.

Isso porque a ênfase na simplificação das relações entre o capital e trabalho, intrínsecas ao modelo contratual-individual, explicita a ausência do direito especial do trabalho e de varas especializadas do poder judiciário. Da mesma forma, o desaparecimento das garantias legais à organização e representação de interesses dos trabalhadores, às instituições próprias de governos (ministério do trabalho e de secretarias no poder executivo) para gestão, fiscalização e políticas públicas, entre outras.

Ou seja, certa regressão ao passado, quando na República velha (1889-1930) não havia regulação pública nas relações entre o capital e o trabalho em virtude do distanciamento do Estado liberal de mínima vigência na antiga sociedade agrária. Sem legislação social e trabalhista abrangente e de dimensão nacional, as regras laborais eram privadas, circunscritas ao mínimo que era arbitrado pelo patrão no próprio local de trabalho.

Na circunstância atual da adoção do modelo contratual-individual, a heterogeneidade nas relações de trabalho tende a se aprofundar, consolidando a fratura social. Com o desmonte possível do sistema público de aposentadoria e pensão, o país poderia regredir à época dos escassos fundos de ajuda mútua organizada por trabalhadores e até por empresas, como nos casos de assistência médica, escolas para trabalhadores e filhos e até moradias vigentes no século XIX.

Naquela época, as condições gerais do mercado de trabalho impulsionadas pelo o privatismo das relações de trabalho foram determinantes para a escassa decência humana. As manifestações de repulsa por parte dos trabalhadores eram enfrentadas, quase sempre, como casos de repressão policial pelo Estado, ademais das práticas de exclusão de contratação adotadas pelo patronato.

Para além de uma breve descrição, a sua compreensão e reflexão acerca das implicações para os próximos anos, a transição do atual sistema público de relações de trabalho para o privado requer abordagem mais ampla que a referência circunscrita à natureza *antilabor* das políticas em curso desde 2016. Assim, o presente estudo se propõe a focar os determinantes do sentido atual no mundo do trabalho e organização dos interesses através do sindicalismo,

tratando, em sequência, das condições de vigência do padrão de regulação pública das relações de trabalho.

Ao final, analisam-se os elementos de transição para o sistema contratual-individual de regulação privado das relações de trabalho em plena transição antecipada para a sociedade de serviços no Brasil. Dessa forma espera-se poder contribuir tanto para o melhor entendimento da realidade atual como buscar transformá-la em prol de uma sociedade justa e democrática.

Sentido atual do mundo do trabalho e suas representações: determinantes

Em mais de três séculos de vigência enquanto modo dominante de produção de riqueza, o capitalismo conteve distintos padrões de uso e remuneração da força de trabalho, acompanhado por variadas possibilidades de organização da representação dos interesses dos trabalhadores. De maneira geral, a constituição e desenvolvimento da ordem hierárquica no funcionamento do capitalismo instituída a partir do século XVIII, com a articulação hegemônica dos poderes das forças armadas, do padrão monetário e do sistema técnico-produtivo conferiu à hegemonia inglesa a irradiação geral na determinação do mundo do trabalho.

Por um lado, a dimensão estrutural na tecnoprodução estabelecida de revolução em revolução industrial e tecnológica tendeu a estabelecer os parâmetros principais pelos quais a competição intercapitalista aponta a quantidade de uso e remuneração da força de trabalho. Durante a primeira Revolução Industrial e Tecnológica na Inglaterra, a partir de 1750, a lógica de produção em pequena escala foi sustentada por inúmeros micro e pequenos capitalistas, sem condições próprias do estabelecimento prévio, por exemplo, de preços e quantidades das mercadorias, já que dependiam da acirrada “competição perfeita” nos mercados diversos.

O curso da segunda Revolução Industrial e Tecnológica ao final do século XIX registrou intensas disputas entre Estados Unidos e Alemanha, quando a lógica de produção foi alterada pela força das novas e gigantescas escalas de produção, não apenas nos segmentos da manufatura. Com isso, outro formado do capital, cada vez mais concentrado e centralizado na grande em-

presa, passou a predominar. Diante da formação de estruturas oligopolistas de competição, preço e quantidades das mercadorias deixaram de ser determinados exclusivamente pelos mercados, pois, cada vez mais, associadas ao grau de monopólio.

Diante disso, o Estado liberal de mínima regulação deu lugar ao novo Estado impulsionador de regras crescentes e intervenção generalizada nos espaços territoriais. Com a desagregação dos antigos impérios herdados do século XIX, ascenderam novos países, consolidando dos Estados nacionais.

Por força de duas grandes guerras mundiais e da grave depressão econômica de 1929, os Estados Unidos terminaram assumindo a função de nova centralidade na ordem hierárquica capitalista, até então exercida pela Inglaterra. Com isso, a primeira onda de globalização capitalista conduzida por diversos impérios e suas relações colonialistas foi interrompida pelas duas guerras mundiais (1914-1945), o que permitiu consolidar o sistema interestatal, de predomínio dos Estados nacionais ao longo da guerra fria (1947-1991).

De menos de 50 países existentes ao final da década de 1940, o mundo passou a conviver com a difusão de novas nações em plena descolonização, resultando na constituição de cerca de 200 países. Tudo isso, contudo, passou a se modificar rapidamente com a ascensão das grandes corporações transnacionais a partir do último quartel do século XX.

Em grande medida, o avanço da terceira Revolução Industrial e Tecnológica trouxe consigo uma nova lógica de produção no interior do capitalismo. A difusão das redes de produção permitiu operar outra lógica de funcionamento, ainda que fragmentada por uma diversidade de localidades no planeta, cada vez mais concentrada em poucas corporações empresariais.

Por operarem em dimensão transnacional, as grandes corporações redefiniram o padrão monopolista de produção e distribuição de bens e serviços. Ademais da gestão estratégica de informações (*big data*), as grandes corporações transnacionais acrescentaram maior ênfase na produção de serviços, cujo trabalho imaterial passou a predominar. Também a dimensão financeirizada da produção tendeu a se impor, ao final, sobre a determinação de preços e quantidades no sistema capitalista de produção atual.

Após sete décadas de interrupção, a primeira onda de globalização capitalista (imperialismo) pela consolidação do sistema interestatal, o mundo

ingressou numa segunda onda capitalista globalizadora desde a década de 1980. Mesmo que atualmente não signifique regressões no conjunto dos Estados nacionais existentes, as políticas públicas não deixaram de sofrer enorme pressão para a sua desregulação e flexibilização aos interesses das grandes corporações transnacionais.

Pela expressão do processo de monopolização capitalista a alcançar patamar inédito, a determinação de preços e quantidades na produção de bens e serviços encontra-se em crescente disputa comercial, militar e tecnológica entre distintos países, sobretudo Estados Unidos e China. Nesse sentido que a centralidade da ordem hierárquica capitalista exercida pelos EUA, quase na forma imperial desde o fim da guerra fria (1947-1991) indica atualmente estar ameaçada, o que tem permitido, inclusive, reações de toda ordem, como a retomada das políticas nacionalistas e de proteção dos mercados por várias nações.

Por outro lado, a dimensão estrutural da luta de classes e sua expressão institucional, como nos sindicatos, partidos políticos e gestão do Estado e suas políticas públicas, tende a estabelecer os limites da exploração do trabalho pelo capital ao longo do tempo. Enquanto o grau de rigidez quantitativa da força de trabalho tende a estar relacionado à estrutura técnico-produtiva, o grau de flexibilidade no uso e remuneração dos trabalhadores encontra-se, em geral, associado ao modo de regulação das relações entre o capital e o trabalho.

Assim, o estágio da correlação de forças entre as classes e frações de classes sociais passa a determinar as condições de uso (salário mínimo, jornada máxima de trabalho e outros) e de não uso do trabalho (a inatividade na determinação da idade de ingresso e saída do mercado de trabalho por sistemas de garantias de renda, como pensão e aposentadorias). Por ação direta do sindicalismo, as negociações e contratos coletivos de trabalho estabelecem no plano do local de trabalho e para o conjunto da categoria os limites à exploração do capital ao nível do emprego direto da mão de obra.

Além disso, a atuação em partidos políticos e a presença na agenda das políticas públicas do Estado possibilitam alargar e ampliar os limites da exploração capitalista para o conjunto da classe trabalhadora. Na vigência do capitalismo de competição “perfeita”, a presença do Estado liberal impunha a mínima regulação ao partir do pressuposto de que caberia às forças de mercado a determinação de preço e quantidade de qualquer mercadoria, como a

força de trabalho. Somente no âmbito do monopólio da violência, moeda e tributação que seria justificada a intervenção do Estado mínimo.

No mesmo sentido do capitalismo concorrencial que tinha na Inglaterra a liderança na ordem mundial e padrão tecnoprodutivo da primeira Revolução Industrial e Tecnológica, o modo de organização e representação dos trabalhadores dominante era o sindicalismo de ofício que compreendia a múltipla atuação em uma série de funções. Em geral, vinculadas à gestão do fundo de ajuda mútua, ao processo formativo nas escolas de artes e ofícios, às ações culturais e saraus, bem como nas atividades de comunicação e lutas políticas abrangentes na organização dos trabalhadores dispersos pela diversidade de micro e pequenos empreendimentos.

Mas esse contingente de trabalhadores melhor inserido nos setores econômicos, cujos rendimentos permitiam cotizações de financiamento sindical e de suas funções coletivas, representou parcela minoritária no conjunto da classe trabalhadora. Nesse sentido, uma espécie de elite operária, aguerrida e organizada, porém deslocada dos anseios gerais da ampla parcela da força de trabalho passa a sobreviver com péssimas condições de vida e sem instituições de representação de interesses.

Sem possibilidade de participar do processo político eleitoral, os trabalhadores eram meros assistentes. A vigência de regimes democráticos era mínima, pois censitária ao limitar o voto e a possibilidade de ser votado apenas aos homens de posse de patrimônio ou renda elevada, o que não significava mais de 10% do total da população participando dos momentos eleitorais.

Ademais, a presença do Estado liberal também significava a ausência de direitos sociais e trabalhistas em combinação com o uso alargado da repressão policial, quase sempre atuando contrariamente à mobilização de operários e em defesa da proteção da propriedade privada. Ao combinar a diversidade dessas formas de trabalho, subordinadas e por conta própria, sem ação regulatória nas relações de trabalho e de políticas públicas, pode-se compreender a emergência das lutas do anarcossindicalismo.

A partir do século XX, todavia, a consolidação do padrão técnico-produtivo da segunda Revolução Industrial e Tecnológica impôs a necessidade de outro modo de organização e representação do trabalho. Isso porque a concentração de empregados no mesmo local de trabalho, como as enormes

fábricas, permitiu o surgimento do novo sindicalismo (sindicatos de grandes empresas, sobretudo industriais) em substituição aos sindicatos de ofício.

O novo sindicalismo, ao contrário da diversidade de funções dos sindicatos de ofício, passou a focar mais na agenda econômica, cujo objetivo primordial era o de elevar o rendimento e melhorar as condições de trabalho e vida dos empregados das grandes empresas. Para tanto, a realização dos contratos coletivos de trabalho permitiu estabelecer limites privados à exploração capitalista nos locais de trabalho, enquanto a articulação com partidos políticos de base operária favoreceu construir, no parlamento, a legislação de regulação pública das relações entre o capital e o trabalho.

Além disso, a ascensão de governos constituídos ou liderados por partidos de base operária estimulou a construção inédita do Estado de bem-estar social em substituição ao antigo Estado mínimo da ordem liberal. O alcance do pleno emprego se tornou possível não apenas pela economia de guerra durante os grandes conflitos mundiais, mas também pela economia de paz nas três décadas de ouro do capitalismo assentado na estabilidade tecnológica e nas políticas públicas regulatórias dos Estados nacionais.

Tudo isso, contudo, passou a sofrer importante transformação com o desenlace do novo padrão técnico-produtivo instalado pela terceira Revolução Industrial e Tecnológica e difundido pelas grandes corporações transnacionais desde o final da década de 1970. A presença concentrada de trabalhadores por local de trabalho foi substituída pela diversificação da terceirização nas funções especializadas por múltiplos estabelecimentos, em grande medida de micro e pequenos empreendimentos.

A mudança no estado da luta de classes refletiu o esvaziamento da antiga classe trabalhadora que sustentava a própria atuação do novo sindicalismo. Em grande medida, a contenção das ocupações intermediárias gerou maior polarização no mundo do trabalho, com a expansão significativa do emprego precário e de baixo rendimento, bem como, em menor intensidade, dos empregos de maior rendimento e qualificação.

A combinação das novas tecnologias de informação e comunicação com o movimento de terciarização da economia na centralidade o trabalho imaterial. Diferentemente do trabalho material na produção de mercadorias, a organização e representação dos interesses no predominante setor de serviços que

pressupõe outras formas de atuação em virtude da escassa existência de local determinado e coletivo de execução laboral, associado na contratação individual.

Ademais da crescente intensificação e extensão do uso trabalho, as novas tecnologias de informação e comunicação tornam o labor móvel, pois passível de ser exercido para além do tradicional local de trabalho. Com isso, a extensão da jornada laboral, acompanhada do surgimento de novas doenças profissionais, como *burnout*, depressão e outros distúrbios de natureza psicossocial de nova geração.

A regulação pública tradicional nas relações entre capital e trabalho passou a sofrer questionamentos internos e externos, sobretudo da lógica patronal de competição entre as grandes corporações transnacionais a impor vontades privadas na contratação da força de trabalho, o que ocorre praticamente sem regras. Sem limites à exploração capitalista, assiste-se à formação de multidões de precarizados em distintos países e regiões do mundo. Sem definição de categorias profissionais e organismos atuantes na representação de seus interesses, sofrem com o avanço da desigualdade e o rebaixamento do padrão de vida, concomitante com a desconstituição do Estado de bem-estar social.

Condições de vigência do padrão de regulação pública das relações de trabalho

Antes de se tornar dominante, o modo de produção capitalista, a presença de sindicatos no Brasil era escassa, salva na forma das sociedades de trabalhadores em montepios e cooperativas beneficentes, mutualistas, educativas e culturais registradas durante o Império. Isso porque numa sociedade agrária, cuja economia sustentava-se no trabalho escravista, dominada por latifúndios de exploração para o mercado externo de produtos primários, a população livre era reduzida e dispersa em pequenos arquipélagos no território nacional.

Com o ingresso dos imigrantes brancos europeus que substituíram o contingente de escravos negros africanos, as ideias de sindicalismo trazidas de fora começaram a ganhar alguma expressão no país predominado pelo agrarismo em pleno século XIX, sobretudo com a abolição da escravatura. Pela extensão do trabalho livre, os conflitos sociais e trabalhistas passaram a ganhar expressão, pelo menos até a década de 1920, quando a predominân-

cia do Estado liberal mínimo impedia haver regulação pública nas relações entre o capital e o trabalho.

Até 1919, por exemplo, o avanço nas organizações de trabalhadores livres foi praticamente dominado por lutas e resistências da mão de obra predominantemente estrangeira e expressa pela ideologia do anarquismo, socialismo, sindicalismo, anarcossindicalismo e cooperativismo. Com a difusão de importantes manifestações de lutas e greves na década de 1910, alguns ganhos legislativos foram obtidos por pressão organizada da livre representação laboral ao longo da década de 1920.

Para a sociedade agrária vigente na época, o mercado de trabalho encontrava-se em formação, ainda praticamente marcado pela expressão de quase enclaves de produção em poucas cidades do país (Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Recife e algumas outras). Naquelas circunstâncias, entidades de trabalhadores que conseguiam atingir alguma parcela, mesmo que restrita da população, poderiam ser reconhecidas como inovadoras e extremamente corajosas.

Ademais, no regime político de democracia censitária, que excluía mulheres e homens analfabetos e pobres, os sindicatos, quando não perseguidos, eram fortemente reprimidos numa economia de fraco mercado interno e forte dependência das exportações. Todavia, a importante ação sindical dificilmente conseguia incluir o conjunto dos ocupados, sobretudo a mão de obra não branca.

Somente a partir da Revolução de 1930 os sindicatos passaram a ser reconhecidos oficialmente pelo Ministério do Trabalho, criado em 1930, além da regulação da sindicalização (1931) e proliferação de legislação social e trabalhista que se transformou em Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. Para tanto, houve intensa repressão e cooptação do tipo de sindicalismo praticado nos enclaves produtivos até então existentes. O objetivo era passar da fase do privatismo de competição para o sistema público de regulação das relações de trabalho.

Ao contrário do pluralismo de base individual-egoísta e de forte característica liberal, o corporativismo adotado desde então se propôs a outra forma de organizar a antiga população agrária que dispersamente alocada territorialmente transitava para a sociedade urbana e industrial por força de intenso processo migratório. Amparada fortemente na formação e identificação de categoria dos trabalhadores (profissional), a regulação corporativa estabeleceu as bases tanto na organização da sociedade como na relação com o Estado,

capaz de conter a competição entre múltiplos e diversos agrupamentos de representação laboral frente ao relacionamento direto com segmentos fortes e dominantes do capital.

Sem o privatismo nas relações de trabalho e a contenção da livre competição entre trabalhadores e seus organismos da defesa de interesses, instalou-se no mundo do trabalho, a partir da década de 1930, o monopólio da representação laboral por organismos centralizados em categorias profissionais de trabalhadores e por base mínima geográfica municipal. Mas para isso, a instalação dos mecanismos compulsórios de exclusividade na representação coletiva comprovada (livre associação de seus membros) e derivada (livre associação vertical dos sindicatos em federação e confederação), só se tornou possível com o abandono do Estado liberal.

Pela constituição das estruturas oficiais, com capacidade de representação exclusiva por categoria profissional, a modalidade de acordos e convenções coletivas foram previstas concomitante com a intervenção da justiça do trabalho e do financiamento compulsório e negocial. Com a expansão da sociedade urbana e industrial, o padrão corporativo de regulação pública nas relações entre patrão e empregado prevaleceu praticamente inconteste, cada vez mais complexo frente à estruturação do mercado nacional de trabalho associado à expansão da urbanização e industrialização menos dependente do exterior.

Apesar disso, parcela dos ocupados não foi incorporada ao assalariamento regular e regulamentado, especialmente pela existência de formas de trabalho por conta própria e assalariamento informal. Ainda durante a industrialização restringida que prevaleceu até a década de 1950, a negociação entre patrões e empregados era quase inexistente, pois dominada pela cultura do dissídio coletivo.

A dominante presença de micro e pequenos empreendimentos na economia brasileira praticamente comprometia qualquer possibilidade de organização de trabalhadores nas empresas, o que levava a recorrer à Justiça do Trabalho. Seu papel, além de decidir sobre conflitos de natureza individual (reclamações trabalhistas), caberia definir questões coletivas impetradas judicialmente por sindicatos (dissídios coletivos).

Nesse sentido, a atuação mais organizada dos sindicatos voltava-se a questões externas ao local do trabalho, como o elevado custo de vida e aumentos de tarifas públicas, como no transporte coletivo e outras. As greves e manifesta-

ções políticas na década de 1950 foram marcas importantes das mobilizações e manifestação de trabalhadores estimuladas pela atuação sindical.

A partir da conclusão do Plano de Metas do governo JK (1956-1960), a industrialização se fortaleceu substancialmente com a expansão das grandes empresas estatais e privadas nacionais e estrangeiras, o que permitiu abrir inéditos espaços para as ações do novo sindicalismo, através das negociações coletivas. As greves de Osasco e Contagem, em pleno regime autoritário na segunda metade da década de 1960, indicaram como questões internas aos locais de trabalho das grandes empresas havia se tornado tema de negociação coletiva para além da interferência da justiça trabalhista.

Com a luta mais intensa pela transição para a democracia a partir do final da década de 1970, as lutas dos trabalhadores implicaram renovar direções do sindicalismo, com o fortalecimento da sindicalização, dos sindicatos e centrais sindicais, bem como das negociações e contratos coletivos de trabalho. Somente a partir dos anos de 1990, com o abandono do projeto de industrialização nacional e o ingresso passivo e subordinado na globalização capitalista que o sindicalismo passou a conviver com novos desafios decorrentes do fechamento de indústrias, deslocamento territorial de empresas, reestruturação empresarial e terceirização do trabalho.

Entre as décadas de 1930 e 2010, a regulação pública nas relações entre capital e trabalho registrou dois tipos distintos de corporativismo (STEPAN, 1980) O primeiro de natureza inclusiva, pois associado à força das medidas governamentais distributivas e de melhora no bem-estar possibilitado pela incorporação política e econômica da classe trabalhadora, conforme as experiências do varguismo e lulismo.

O segundo tipo de corporativismo se apresentou de natureza exclusiva, por vincular-se às medidas governamentais repressivas e de flexibilização regulatórias, geradoras da desigualdade, concentração de renda e redução do bem-estar social. Nesse sentido, as experiências constatadas durante os governos autoritários (ditadura civil-militar, 1964-1985) e neoliberais (eras Collor e Cardoso, 1990-2002) que se caracterizaram por distanciar a evolução dos salários reais dos ganhos de produtividade.

De todo o modo, o sistema corporativo de relações de trabalho prevaleceu ativo por quase nove décadas. A sua montagem e consolidação, ainda

na década de 1930 até o golpe de 2016, permitiu percorrer como elemento fundamental de agregação da sociedade urbana e industrial, mesmo diante de vários períodos de ruptura institucional e de democratização, fases de abertura e fechamento econômico e de políticas nacionalistas e neoliberais.

Seja corporativismo inclusivo, seja corporativismo exclusivo, o sistema público de relações de trabalho serviu aos distintos interesses dos governantes de plantão. Em grande parte das vezes, os conflitos trabalhistas continuaram sendo tratados no âmbito da Justiça do Trabalho e instituições que operam, nem sempre em consonância, com as práticas da negociação coletiva.

Sem regulação autônoma, tampouco pluralista, as relações corporativas de trabalho seguiram amplamente regulamentadas. Com a definição do conceito de categorias profissionais de trabalhadores, a representação e organização dos trabalhadores tornaram-se alvo importante para a ação sindical.

Problemática atual na transição do padrão corporativo para o contratual de relações de trabalho

O projeto nacional de industrialização iniciado na década de 1930 terminou sendo abandonado por decisão governamental a partir da década de 1990 com a decisão governamental da inserção passiva e subordinada à segunda onda de globalização capitalista. Pelo predomínio do receituário neoliberal adotado a partir de então (Consenso de Washington), o procedimento de abertura comercial, financeira, tecnológica e laboral deveria impulsionar a modernização nos padrões de produção e consumo.

Para tanto, a revisão do papel do Estado se impunha, reduzindo suas tarefas empresariais, com a privatização de parte considerável do setor produtivo estatal, bem como a ampliação da terceirizando para a além das funções públicas envolvendo crescentemente o setor privado. O Plano Real voltado para o combate do regime de superinflação que acompanhava o país desde o final do período autoritário dependeu de políticas macroeconômicas fundadas na valorização da moeda nacional e sustentação de elevada taxa interna real de juros, uma das mais altas do mundo.

Em função disso, o Brasil avançou no processo precoce da desindustrialização nacional. Por precocidade no declínio industrial compreende-se a in-

completude de maturação da estrutura produtiva em atender plenamente a totalidade da população no padrão de consumo de bens industriais.

O esvaziamento dos setores manufatureiros em países com a existência de massa de excluído se revela antecipado no tempo devido aos obstáculos constituídos ao desenvolvimento industrial. Como resultado, a perda da governança do setor produtivo para atender a possíveis novas demandas associadas à superação da condição de subconsumo da população mais pobre.

Embora possível, a alternativa da importação apresenta-se insustentável face à gigantesca escala da demanda externa a ser realizada para o atendimento da enorme parcela populacional situada na base da pirâmide social. O mesmo não se verifica nos países de desindustrialização madura, uma vez que praticamente a totalidade da população teve o acesso ao consumo dos bens manufaturados, o que permite atender adicionais de consumo, se necessário, por meio da importação de bens industriais.

Diante dessas duas situações completamente distintas em termos de desindustrialização (madura e precoce), o ingresso na sociedade de serviços tende a registrar consequências distintas para as condições e relações de trabalho. No conjunto de países com desindustrialização madura, por exemplo, o avanço da terceirização da economia não se expressa com desemprego pronunciado, mas pelo decréscimo das ocupações intermediárias. Em consequência, a elevação no grau de polarização do mundo laboral, gerado pela maior ocupação tanto de trabalhadores altamente qualificados como de baixa qualificação.

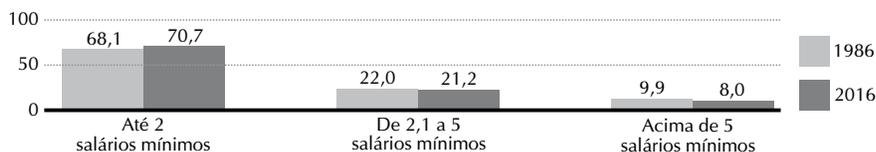
Considerando-se a evolução da estrutura social em 15 países europeus, percebe-se a reconfiguração de mundo do trabalho em curso com o avanço da sociedade de serviços. No caso da França, por exemplo, as ocupações superiores (administração e gestão) subiram 65%, assim como as inferiores (trabalhos menos qualificados) em 44%, enquanto as ocupações intermediárias (ocupações qualificadas na indústria e serviços) decresceram 30% entre 1993 e 2015 (BOISSON *et al.*, 2009; PEUGNY, 2016).

Na situação brasileira, a desindustrialização precoce impôs ao mundo do trabalho a problemática do desemprego, da subutilização dos trabalhadores e da polarização das ocupações de alta e baixa remuneração. Na trajetória dos ocupados nas últimas três décadas, pode-se constatar a maior concentração

de postos de trabalho na base da pirâmide social (até dois salários mínimos mensais) que passou de 68,1%, em 1986, para 70,7%, em 2016.

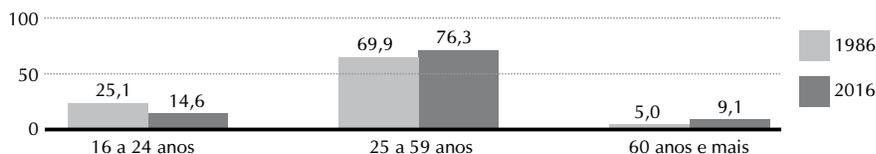
Ademais do achatamento nas remunerações, a redução de 41,8% na participação relativa dos jovens (16 a 24 anos) entre os ocupados e a concentração ocupacional na faixa etária acima de 25 anos. Tudo isso em pleno congelamento da presença do assalariamento entre os ocupados, estabilizado em 67% da ocupação e a predominância dos postos de trabalho no setor de serviços, representado por quase duas a cada três ocupações atualmente.

Gráfico 1: Brasil – composição dos ocupados segundo faixa de salário mínimo constante em 1986 e 2016 (em %)



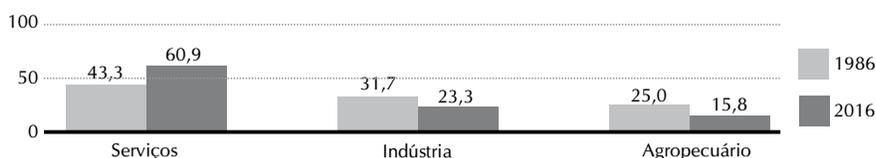
Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Gráfico 2: Brasil – composição dos ocupados segundo faixa etária em 1986 e 2016 (em %)



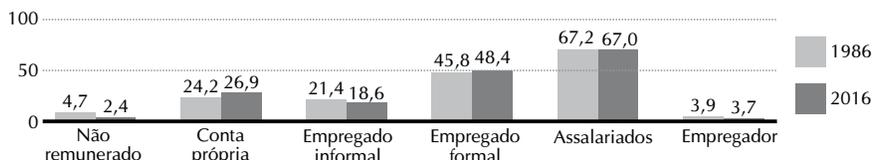
Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Gráfico 3: Brasil – composição dos ocupados segundo setor econômico em 1986 e 2016 (em %)



Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Gráfico 4: Brasil – composição dos ocupados segundo tipo de ocupação em 1986 e 2016 (em %)



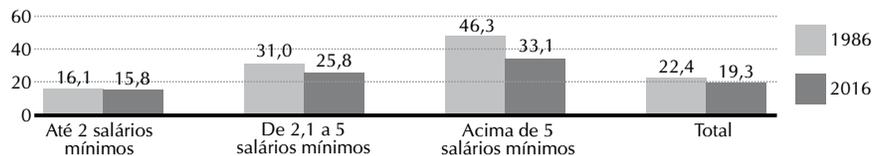
Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

A profunda transformação no mundo do trabalho durante as últimas três décadas impactou, direta e indiretamente, o comportamento da sindicalização dos ocupados. A queda de 13,8% na taxa nacional de sindicalização contatada entre os 1986 e 2016 decorreu fundamentalmente da intensa redução da filiação dos ocupados de remuneração acima de cinco salários mínimos (28,5%), pois nas faixas menores de rendimentos houve, entre os ocupados, menor diminuição na sindicalização (16,8% entre 2,1 a 5 SM e 1,9% até 2 SM).

Do ponto de vista etário, somente houve elevação de 3,4% na taxa de sindicalização entre os ocupados de 50 a 59 anos de idade. Em relação aos setores de atividade econômica, a taxa de sindicalização nos ocupados na agropecuária subiu 18,2% entre os anos de 1986 e 2016.

A diminuição mais intensa na taxa de sindicalização aconteceu entre os ocupados jovens (27,4%) e no setor industrial (32,7%). No período de 1986 e 2016, a taxa de sindicalização teve maior queda registrada entre os empregadores (44,6%) e os ocupados por conta própria (28,4%).

Gráfico 5: Brasil – composição dos ocupados segundo faixa de salário mínimo constante em 1986 e 2016 (em %)



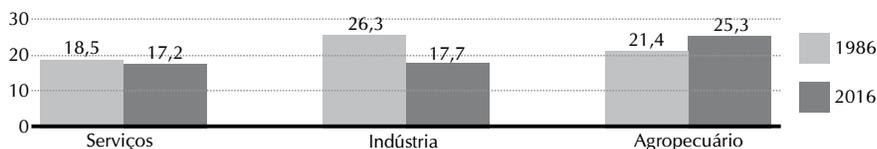
Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Gráfico 6: Brasil – composição dos ocupados segundo faixa etária em 1986 e 2016 (em %)



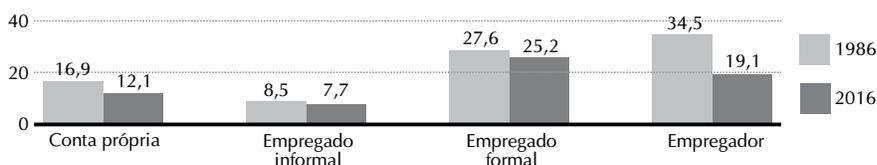
Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Gráfico 7: Brasil – composição dos ocupados segundo setor econômico em 1986 e 2016 (em %)



Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Gráfico 8: Brasil – taxa de sindicalização dos ocupados segundo tipo de ocupação em 1986 e 2016 (em %)



Fonte: IBGE/PNAD (elaboração própria)

Tudo isso ocorreu associado ao deslocamento da estrutura produtiva assentada no trabalho material, configurada pelas atividades primária e secundária na economia para a predominância atual do trabalho imaterial em expansão no setor terciário. Diante da substancial transformação em curso no mundo do trabalho, a representação tradicional de interesses identificada pelo novo sindicalismo perdeu centralidade.

Para tanto, torna-se importante reconhecer a emergência da centralidade do individualismo favorecido pela dominância da gestão neoliberal do capita-

lismo brasileiro desde o final do século passado. De maneira geral, o abandono do racionalismo de ideal da parcimônia, disciplina e esforço na construção coletiva de um futuro superior pelo subjetivismo imediatista na busca da realização do próprio interesse voltado ao gozo sem limites.

A aceleração radical do individualismo egoísta enfraquece o laço social, quase sempre meramente instrumental e mercantil. O resultado disso tem sido a ascensão da desagregação social acompanhada de maior brutalidade pela violência (BAUMAN, 1999; ZIZEK, 2000).

Nesse contexto, a indiferença se generalizou, desmotivando iniciativas de sentido coletivo, sendo o hedonismo e o consumismo considerado refúgio, muitas vezes, compensado pela medicalização adotada em virtude do desencontro com a felicidade inalcançada. As formas terapêuticas de controle social ganharam maior dimensão, secundarizando o padrão de autoridade proveniente da antiga sociedade industrial, especialmente relacionado ao domicílio e à sala de aula.

Assim, os alicerces da sociedade de serviços tenderam a projetar a perspectiva da satisfação imediata do consumismo, distanciando-se da perspectiva de protesto e rebeldia. Frente às estruturas subjetivas de dominação, a busca pela mudança coletiva das condições de vida e trabalho cede lugar ao imediatismo individualista concentrado no anseio do gozo imediato e sem limites.

Mas isso, geralmente, segue acompanhado pela desolação espiritual, ansiedade e angústia crescente que deriva da própria despolitização do cotidiano. O individualismo atomizado busca novas práticas e atitudes, muitas vezes compensadas pela autoajuda, apoio espiritual e medicamentado.

Nessa nova configuração capitalista da sociedade de serviços, a expansão dos traços narcisistas desfavorece a identificação do coletivo, tornado auto-centrado no imediato e na indiferença em relação ao passado e ao futuro. Com isso, o conceito de coletivo (grupo laboral, categoria profissional e classe social) encontra-se comprometido pelo avanço da cultura narcisista que tanto desincentiva a filiação às instituições tradicionais de representação laboral como corrói as bases do sistema de relações entre o capital e trabalho (SENNETT, 1999; LASCH, 1983).

Na produção pós-material vinculada às novas tecnologias de informação e comunicação e inteligência artificial, cresce substancialmente a hiperatividade da intensificação do labor e a extensão do tempo de trabalho, protagonista de

esgotamento gerado pela autoexploração das coações impostas pelo novo espírito do capitalismo. (HAN, 2017; BOLTANSKI & CHIAPELLO, 2009). Ao invés do antigo sentido linear e subordinado à confecção de mercadorias tangíveis, o trabalho imaterial torna-se portátil em termos de localização para a sua realização, ocupando cada vez mais a temporalidade anteriormente consagrada à inatividade.

A generalizada degradação do trabalho produzida pelo estágio atual do capitalismo aprofunda a crise geral da cultura organizacional, herdada da antiga sociedade urbana e industrial, cada vez mais impactada por novas realidades sociais. Com o declínio dos postos de trabalho de classe média e a generalizada precarização das ocupações (subutilização e desemprego recorrente), a polarização do mundo do trabalho se reflete no desmonte das tradicionais categorias profissionais, tornando indivíduos associados a multidões de formas diversas do trabalho e do ideal das redes de relacionamento (NEGRI & HARDT, 2005; VIRNO, 2013).

Por essa perspectiva que a estrutura de mercado torna-se matriz da centralidade do individualismo com exacerbada subjetividade. Mais factível, de certa forma, a propagação da forma do anarcocapitalismo concebido pela centralização do Estado enquanto princípio da usurpação da propriedade individual (MISES, 2017; ROTHBARD, 2018).

A desestruturação do sistema corporativo de relações de trabalho no Brasil tem na ascensão do individualismo, a secundarização do ideário de categoria profissional. Concomitante com a transição da sociedade de serviços, as formas tradicionais de representação de interesses perdem centralidade, o que as tornam mais frágeis ao desencadeamento de políticas *antilabor* voltadas à privatização das relações de trabalho pelo sistema contratualista e individualista.

Assim, a perspectiva dos governantes instalados no Brasil após o golpe de 2016 tem sido a de colocar fim ao padrão corporativo das relações de trabalho, posto que na precoce desindustrialização e avanço antecipado à sociedade de serviços precarizados, a subordinação da soberania nacional à segunda onda de globalização capitalista seria equivalente à vigente durante a República Velha durante a onda imperialista. Para tanto, o sistema privado de relações entre patrão e empregado passaria a melhor expressar o curso da quase servidão do mundo do trabalho e a inexistência de organização dos trabalhadores.

Referências bibliográficas

- ANTUNES, R. *O privilégio da servidão: o novo proletariado da servidão*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- BAUMAN, Z. *O mal-estar na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BELL, D. *O advento da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Cultrix, 1973.
- BOISSON, M. et al. *La mesure du Déclassement: informer et agir sur es nouvelles réalités sociales*. In: Document de travail du Centre d'analyse stratégique, Juillet, 2009.
- BOLTANSKI, L. ; CHIAPELLO, E. *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes 2009.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- COLE, G. *An introduction to trade unionism*. London: George Allen & Unwin, 1943.
- DUNLOP, J. et al. *Industrialismo e sociedade industrial*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- GIDDENS, A. *Capitalismo e moderna teoria social*. Lisboa: Presença, 1990.
- GOLDTHORPE, J. et al. *The affluent worker: Industrial Attitudes and Behaviour*. Cambridge University Press, 1968.
- GORZ, A. *Adeus ao proletariado: para além do socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.
- HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. Londres: Polity, v. II, 1992.
- HAN, B. *Sociedade do cansaço*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.
- HOBBSAWM, E. *Mundos do trabalho*. Novos estudos sobre história operária. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- _____. *Os trabalhadores: estudos sobre a história do operariado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- KRISIS. “Manifesto contra o trabalho”. *Cadernos do LABUR*. São Paulo, 1999.
- LASCH, C. *A cultura do narcisismo*. Rio de Janeiro: Imago, 1983.
- _____. *A rebelião das elites e a traição da democracia*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.
- MASI, D. *O ócio criativo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- MÉDA, D. *Società senza lavoro*. Milão: Feltrinelli, 1997.
- MISES, L. *As leis lições: reflexões sobre hoje e amanhã*. São Paulo: LVM, 2017.
- NEGRI, A.; HARDT, M. *Multidão: Guerra e democracia na era do império*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- NEUVILLE, J. *La sécurité syndicale*. Etudes Sociales, n. 12, Office General du Livre, Paris, 1957.
- OFFE, C. *Trabalho: categoria chave da Sociologia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 10, v 4, p.5-20, 1989.
- PEUGNY, C. “L’evolution de la structure sociale dnas quinze pays européens (1993-2013): Quelques éléments sur la polarisation de l’emploi”. In: *Notes & Documents de Observatoire Sociologue du Changement*. SciencesPo. n. 1, Janvier, 2016.
- POCHMANN, M. *A superterceirização do trabalho*. São Paulo: LTr, 2008.
- _____. *A vez dos intocáveis no Brasil*. São Paulo: FPA, 2014.
- _____. *Classes do trabalho em mutação*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

- _____. *O trabalho no Brasil pós-neoliberal*. Brasília, Líber livro, 2011.
- _____. *Relações de trabalho e padrão de organização sindical no Brasil*. São Paulo: LTr, 2003.
- _____. *Subdesenvolvimento e trabalho*. São Paulo: LTr, 2013.
- PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 1991.
- REEBER, M. *Religião: termos, conceitos e ideias*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- REICH, R. *O trabalho das nações*. São Paulo: Educator, 1994.
- RIFKIN, J. *A era do acesso*. São Paulo: Editora Makron, 2005.
- _____. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- ROTHBARD, M. *Anatomia do Estado*. São Paulo: LVM, 2018.
- RUSSELL, B. *O elogio ao ócio*. São Paulo: Sextante, 2002.
- SENNET, R. *O declínio do homem público*. As tiranias da intimidade. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.
- _____. *O artífice*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- SILVER, B. *Forças do trabalho: movimentos de trabalhadores e globalização desde 1870*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.
- THOMPSON, E. *A formação da classe operária inglesa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3 vols., 1987.
- TOURAINÉ, A. *La Conscience Ouvrière*. Paris: Seuil, 1966.
- _____. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. *Lua Nova*, São Paulo, 17, 1989, p. 5-18.
- _____. *Sociedade pós-industrial*. Lisboa: Moraes Editores, 1970.
- TRONTI, M. *Operários e capital*. Porto: Afrontamento, 1976
- VIRNO, P. *Gramática da multidão*. Para uma análise das formas de vida contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013.
- WEBB, S.; WEBB, B. *The history of trade unionism*. London: Longmans Green and Co., 1950.
- ZIZEK, S. *The ticklist subject*. New York: Verso, 2000.

O que houve com a indústria do Centro-Sul brasileiro?

*Liana Carleial*¹

*Vanessa Petrelli Correa*²

*Soraia Aparecida Cardozo(UFU)*³

Introdução

No momento no qual o mundo discute o acirramento da concorrência tecnológica entre os EUA e a China e os impactos da revolução 4.0 sobre os empregos do futuro e a vida das pessoas, aqui, no Brasil do século XXI, estamos assistindo o aprofundamento da desindustrialização.

Esse processo é entendido, preliminarmente, como a perda de participação relativa da indústria na composição do PIB e na geração de empregos de um determinado país ou região. A desindustrialização impacta sobre as necessidades de avanço tecnológico que passam a ser menores, certamente altera a composição da pauta de exportações e a posição relativa desse país na geopolítica mundial.

A desindustrialização brasileira iniciou-se nos anos 1980 do século passado, aprofundou-se na primeira fase dos governos liberalizantes de Collor e

¹ Economista, professora titular em economia da UFPR, professora convidada do PPGD e pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania(NDCC) da UFPR. E-mail: liana.carleial@gmail.com.

² Economista, professora titular do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU. E-mail: vanplli@ufu.br.

³ Economista, professora associada do Instituto de Economia e Relações Internacionais da UFU. E-mail: soraiaacar@yahoo.com.br.

FHC, quando a abertura comercial irrestrita e as privatizações de empresas estatais, com importante papel no desenvolvimento regional, ocorreram. A consequência esperada foi o aumento da dependência e vulnerabilidade externas.

No início deste século, por um período curto (2006-2012) a indústria voltou a ter algumas possibilidades. Ainda que o processo de desindustrialização estivesse avançando ao longo dos anos 2000, a partir da descoberta do pré-sal e de uma estratégia de política pública, centrada no fortalecimento do petróleo e gás e, portanto, na empresa pública (PETROBRAS) e sua integração do “poço ao posto”, ocorreu uma chance para a retomada industrial. Isto, em razão dos efeitos positivos desencadeados sobre cadeias produtivas como a indústria naval, produtores de sondas, tubulações, compressores, atividades de P&D e formação de pessoal. No entanto, os fatos que se seguiram após a posse de Dilma Rousseff, em janeiro de 2015, e culminaram com o golpe de 2016 e o uso político da ação judicial, intitulada Operação Lava Jato, ceifaram esse processo em curso.

No atual momento da economia e sociedade brasileiras, sabe-se muito pouco sobre quais são as perspectivas de política econômica e, mais precisamente, de política industrial. O que se tem, grosso modo, é a retomada da pauta liberalizante dos anos 1990, centrada na proposta de redução do tamanho do Estado, privatizações, venda do pré-sal, Reforma da Previdência e retirada de direitos dos trabalhadores, num aprofundamento da reforma trabalhista aprovada no período Temer. No entanto, é preciso continuar analisando a dinâmica do país, suas potencialidades para traçar possíveis trajetórias, mesmo que politicamente tal debate esteja interdito pela dominância do ideário liberalizante e de ajuste fiscal.

A partir daí, o objetivo deste artigo é o de analisar a dinâmica da região “Centro-Sul” do Brasil, que refere-se às Macrorregiões Sudeste e Sul, destacando o aprofundamento da desindustrialização nesse espaço e o avanço da inserção internacional do país pela via de produtos básicos, situação que se mantém após 2015, sem que se tenha engendrado qualquer proposta de rearticulação industrial e sem que a indústria dê qualquer indício de recuperação. O intuito é o de mostrar que o ataque ao Estado e às empresas estatais no *front interno* aprofunda essa inserção subordinada, num momento de problematização da demanda mundial e sem que se volte a ter um mercado interno pujante. Ao contrário, um projeto de crescimento, que englobe a reestruturação da indús-

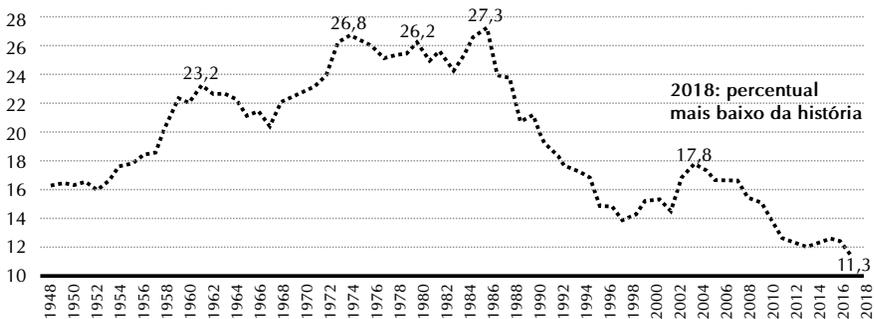
tria envolverá, necessariamente o Estado e uma política industrial que tenha instrumentos capazes de avançar nessa direção.

Para discutir esses aspectos, este artigo está estruturado em três seções, além da introdução. A primeira seção traça um quadro geral da desindustrialização no país, notadamente no Centro-Sul; a segunda, estabelece uma análise entre esse processo e os efeitos sobre a pauta de exportações brasileiras, com destaque para a reprimarização nas macrorregiões – mas, especialmente nas Regiões Sudeste e Sul; a última seção indicará quais as possibilidades e limites de reversão desse quadro.

O desempenho industrial recente

Os dados confirmam que o Brasil intensificou, nos últimos anos, esse processo de desindustrialização. O IBGE, para 2018, revela que a indústria voltou a um nível de participação, no PIB brasileiro, 11,8%, inferior aos anos de 1950 (Gráfico1). As regiões Sudeste e Sul tiveram perdas recentes importantes, sendo que São Paulo foi o estado que mais puxou para baixo o país, mas não só, pois Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná também evidenciaram desempenhos negativos

Gráfico 1: Indústria de transformação (% no PIB), Brasil, 1948 a 2018



Fonte: IBGE, retirado de valor.adicionado.wordpress.com/2019/02/28/desindustrializacao-segue-intensa-em-2018/

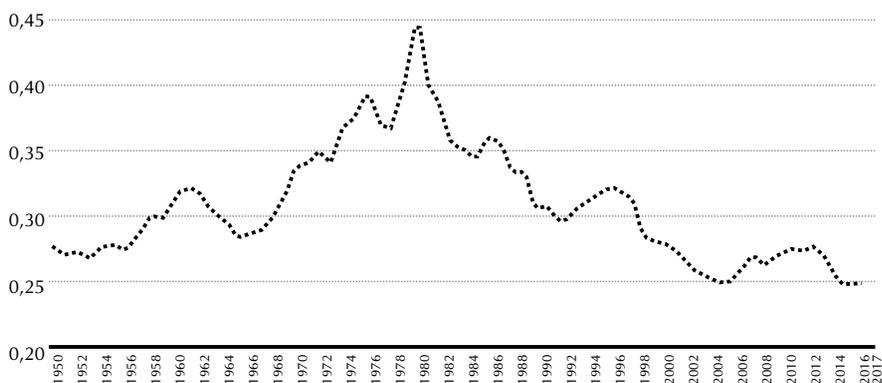
Arend e Fonseca (2012) evidenciam que, no período 1955-1980, o Brasil conseguiu realizar seu *catching up* centrado numa estratégia de crescimento alicerçado em recursos externos. No entanto, a partir da crise dos anos 1980,

do século passado, quando a nova revolução tecnológica centrada na micro-eletrônica instalou-se, ficou evidente a fragilidade da estratégia de delegar ao capital estrangeiro os setores mais dinâmicos da indústria brasileira.

Para esses autores, nos últimos 25 anos o Brasil ingressou num processo de *falling behind* o que colocou o país numa trajetória de atraso relativo no mundo. Um modo alternativo de observar esse distanciamento da indústria do país é retratar o hiato de produtividade, por exemplo, entre o Brasil e os EUA. O Gráfico 2 mostra que a produtividade do trabalho por pessoa empregada na indústria brasileira era de 0,28 da produtividade americana, nos anos 1950, atinge o máximo de 0,45 em torno dos anos 1980 e, em 2017, é apenas um quarto da produtividade americana, refletindo a redução dos investimentos, a limitada base tecnológica e o frágil papel do Estado como demandador de tecnologia.

A região Centro-Sul, com os seus nove estados (Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) teve um papel estratégico e continuará tendo, dependendo do que será feito para a retomada da indústria. De modo mais incisivo, a concentração industrial brasileira se deu na região Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio de Janeiro), que detinha em 1950, 65,7% da produção nacional, em 1970, 65,5% e em 1980, 62,4%. A partir daí perde participação atingindo, em 2010, 55,4% (SAMPAIO, 2017). A mudança estrutural e territorial acontece quando a forte concentração na região metropolitana de São Paulo engendra as deseconomias de escala e de localização, iniciando um movimento de espraiamento da indústria para as cidades do interior paulista, Minas Gerais e para a região Sul, especialmente Paraná, já na década de 1990. A indústria passou, então, por uma mudança estrutural importante com impactos sobre os seus diferentes segmentos (transformação, extrativa e construção civil).

Com essa desconcentração territorial relativa, entre 1995 e 2014, a região Sudeste passou de uma participação na indústria de transformação de 64,6% para 56,4%, perda essa puxada por São Paulo, que, sozinho, perdeu 10,1%; sendo que os demais estados tiveram suas participações acrescidas, com destaque para Minas Gerais. A região Sul é ganhadora, nesse período, pois cresce a sua participação em 3,7%, em razão do desempenho dos estados de Santa Catarina e Paraná; O Rio Grande do Sul, por sua vez, perde 0,6%. (MONTEIRO NETO & OLIVEIRA SILVA, 2018, p. 20).

Gráfico2: Hiato de produtividade* em relação aos EUA

*percentagem da produtividade do trabalho por pessoa empregada em relação à produtividade dos Estados Unidos em Dólar constante de 2016

Fonte: Total Economy database, the conference board total economy database, apud IEDI (2018), p. 6.

Quando se aborda o total da indústria, porém, Rio de Janeiro e Minas Gerais apresentam importante melhora, devido, possivelmente, à indústria extrativa mineral, demanda por minerais, em Minas Gerais, e petróleo e gás no Rio de Janeiro. Não são só as atividades de perfuração, extração, P&D mas também, de forma importante, são os encadeamentos da indústria naval, sondas, dutos etc. Esse aspecto é importante porque as atividades extrativas clássicas tais como minerais metálicos e não metálicos, carvão e petróleo são tidos como setores baseados em recursos naturais e que atendem prioritariamente a demanda externa por *commodities*.

Analisando o período mais recente, tem-se que o desempenho do PIB em 2018, repete o de 2017, ou seja, cresceu apenas 1,1%, pelo critério de valor adicionado, o que evidencia a gravidade do quadro econômico. Já a indústria teve um desempenho relativo pior do que em 2017, uma vez que dos 93 segmentos industriais, 53 deles tiveram resultados mais fracos do que no ano anterior e essa proporção é o triplo daquela que ocorreu em 2017. Segmentos importantes como bens de capital (máquinas e equipamentos) e bens de consumo duráveis tiveram desempenhos negativos. Ou seja, a indústria brasileira está andando para trás (IEDI, 2018b). Esse período teve forte impacto sobre o Centro Sul brasileiro; praticamente todos os estados sofreram perdas.

Os maiores perdedores são: Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O Rio de Janeiro vem perdendo desde o início das ações da operação chamada Lava Jato e é considerado por Sobral (2017) o epicentro da desindustrialização brasileira. A seu ver, o estado vem sofrendo um desadensamento de suas cadeias produtivas com perda de complexidade e esgarçamento do tecido produtivo. A perda do estado no contexto nacional não é de hoje, e o Rio de Janeiro nem mesmo chegou a aproveitar da desconcentração industrial de São Paulo, permitindo que Minas Gerais o ultrapassasse.

Mesmo com o complexo siderúrgico e petrolífero, a indústria de transformação do Rio de Janeiro vinha tendo um desempenho abaixo da média nacional de 1991 a 2013. Mesmo assim a base produtiva industrial é diversa, incluindo alimentos e bebidas, extrativas minerais e automobilística. Ao mesmo tempo é importante remarcar que a estrutura industrial migrou para a produção de *commodities* sendo hoje, seu peso, maior do que na média nacional. Nos últimos dois anos, a indústria fluminense retrocedeu 0,6%, e os setores mais perdedores foram, produtos químicos, veículos automotores e bebidas.

A indústria paulista retrocedeu 5,2% e os setores mais perdedores foram: alimentos, metalurgia, bebidas e produtos alimentícios. A indústria catarinense retrocedeu 1,3% e os setores perdedores foram veículos automotores, reboques e carrocerias, máquinas, produtos de borracha e têxteis. O estado do Rio Grande do Sul sofreu uma perda de 2,5% na sua indústria em relação a 2017, e os setores mais atingidos foram: alimentos, metalurgia e produtos químicos (IEDI, 2019). Vale considerar que a atuação da Operação Lava Jato atingiu em cheio setores importantes da indústria, por seus encadeamentos: o petróleo, indústria naval e a construção civil. No caso da PETROBRAS, é preciso considerar que 60% de seus fornecedores estavam localizados entre Rio e Janeiro e São Paulo, o que confere a dimensão dos efeitos regionais.

A indústria brasileira, a pauta exportadora e a reprimarização

Depois de destacarmos na seção acima as características do processo de industrialização e das características recentes da indústria na região Centro-Sul,

nessa parte do trabalho apresentamos a dinâmica exportadora desse mesmo espaço territorial. Essa análise está intrinsecamente ligada ao perfil da estrutura produtiva industrial da localidade em questão e das condições de competitividade que se apresentam. Ademais, sem dúvida, tem relação com a própria dinâmica do comércio mundial e do comportamento da demanda mundial, que dita o perfil do comércio interpaíses.

Nesses termos, como é amplamente conhecido, o período que vai de 2002 a 2007 destaca-se como aquele em que há um importante crescimento mundial, com expressiva expansão da demanda, especialmente de produtos primários, puxada fortemente pela expansão chinesa. É uma fase de intenso e rápido crescimento do preço de *commodities*, elementos que influenciarão o perfil do crescimento de países periféricos ofertadores das mesmas, dentre eles o Brasil.

No final de 2008 ocorre a eclosão da crise de *subprime*, o que gera impactos pelo mundo todo e fortemente sobre a Europa, afetando o comércio mundial. Enquanto medidas para contrarrestar a crise são tomadas nos países centrais⁴, passa a ocorrer uma retomada paulatina do comércio, que impacta positivamente sobre os países periféricos. Várias questões se destacam a partir daí e um fato fundamental é o de que as taxas de crescimento mundial passam a não se expandir consideravelmente, apresentando importantes limites de demanda.

Destacam-se duas questões a esse respeito⁵: (i) a perda relativa de protagonismo dos países hegemônicos – especialmente dos Estados Unidos e da Europa – como fatores centrais a alavancar a demanda mundial, sendo que um dos indicadores desse movimento é a relativa estabilidade do déficit da Balança Comercial Norte Americana e os crescentes superávits da Alemanha; (ii) o avanço das políticas de austeridade na Europa e a dinâmica de crescimento mais moderada da China, em comparação à expansão anterior. Como resultado, o comércio mundial apresenta um dinamismo mais baixo do que o observado na primeira década dos anos 2000 e o outro fator é o de que os preços de *commodities* não voltaram aos patamares anteriores.

⁴ Destaque especial para a política de *Quantitative easing* nos Estados Unidos, que injetou liquidez e reduziu drasticamente a taxa básica de juros, esse movimento seguido pela Europa, engendrando uma rápida retomada da liquidez financeira em direção a países periféricos.

⁵ A discussão dos impactos mundiais pós 2009, mas mais especialmente pós 2013 é levantada pelos relatórios anuais “Trade and Development Report” (2016, 2017, 2018) da Unctad.

No caso brasileiro, entre 2003 e 2013 observou-se importante crescimento econômico, puxado inicialmente pela dinâmica exportadora e depois, fortemente ligado à expansão do mercado doméstico, graças ao comportamento do consumo e do investimento. Considerando o investimento, cabe destacar que sua taxa de crescimento nesse período foi superior à taxa de crescimento do consumo e é preciso ainda enfatizar que o mesmo teve importante liderança dos investimentos da União (especialmente após o PAC) e das empresas estatais. Quanto a essas últimas, cabe ênfase especial à PETROBRAS, que foi uma alavanca fundamental para o crescimento do investimento, gerando importantes efeitos encadeadores.

Destacamos que o investimento público e de empresas estatais foi essencial para o perfil do crescimento no período que de 2003 a 2014, como também a forte demanda mundial que puxou as exportações do país. Ainda assim, em termos da estrutura produtiva nacional observamos a continuidade da integração produtiva subordinada e o avanço do processo de desindustrialização citado anteriormente.

Quanto às exportações do país, observamos uma rápida resposta das vendas externas de produtos básicos e manufaturados ligados a recursos naturais. Paralelamente, do lado das importações também ocorreu um importante crescimento, especialmente de bens intermediários, incentivados pelo movimento de valorização relativa do câmbio que ocorreu, em grande parte devido ao ingresso expressivo de capitais nos momentos de liquidez mundial, conforme já citado.

Esse processo afeta o perfil produtivo do país, como já foi enfatizado por diferentes trabalhos. O movimento é o de maior primarização da pauta exportadora e de desestímulo relativo à indústria nacional, ainda que a expansão do mercado interno tenha gerado uma demanda importante para a indústria de bens de consumo doméstico.

Conforme destacado no início do texto, a descoberta de poços de petróleo, em conjunto com a ação da PETROBRAS e da própria demanda mundial engendravam um potencial de geração de novas articulações industriais e de inserção em cadeias globais de valor. No entanto, após 2013 se observa um movimento de desaceleração da economia brasileira, sendo que dentre os fatores responsáveis está a queda da demanda exportadora, conjugada à queda da demanda doméstica.

Essa situação se aprofunda especialmente após 2015 com a crescente adoção de ações de contenção de gastos públicos, dentre eles os investimentos públicos (da União e das empresas estatais) e mina a possibilidade que se avizinhava de atuar mais diretamente na articulação positiva de ramos da indústria. Mina, na verdade, a possibilidade de um movimento mais vigoroso de política industrial, que havia sido ainda incipiente, tanto nos governos de Lula quanto no de Dilma Rousseff.

Quando analisamos a dinâmica das exportações brasileiras de forma agregada, observamos a importante expansão das mesmas no período de 2003 a 2008 e a posterior retomada, que mantém o fôlego basicamente até 2013 (Tabela 1 e Gráfico 3). Constata-se que ocorreu um processo de desaceleração das exportações, fato que tem relação com a dinâmica do comércio mundial, como se pode observar pela Tabela 1, que indica a queda das exportações em nível mundial entre 2013 e 2015, bem como de todos os países dos BRICS.

No caso desses últimos, a queda expressiva, não só do Brasil, como também da Rússia e da África do Sul. Quanto ao Brasil, há um crescimento das exportações em todas as macrorregiões no interregno 2003-2008 e a retomada pós-2010, com posterior perda de dinamismo.

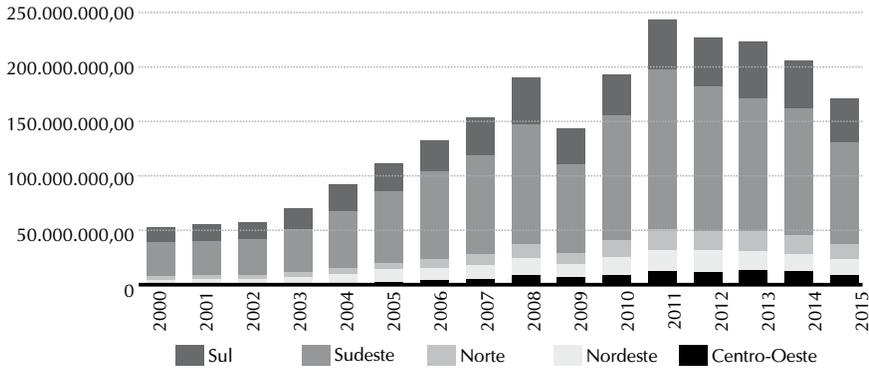
Tabela 1: Taxa de crescimento médio das exportações de países selecionados

PAÍSES E MUNDO	2001-03	2004-06	2007-09	2010-12	2013-2015
Brasil	2,55	10,03	9,36	12,77	-2,72
China	8,51	11,71	6,88	7,06	2,05
Índia	6,89	10,02	12,03	11,84	0,21
Rússia	2,91	13,14	7,49	13,02	-4,02
África do Sul	3,3	7,32	11,25	10,19	-3,46
MUNDO	2,05	7,53	7,2	9,6	1,02

Fonte: World Bank.

Uma das constatações, em termos de distribuição é a de que as regiões Sudeste e Sul perderam participação na exportação total, indicando o crescimento mais intenso do movimento exportador de outras regiões brasileiras. No mesmo interregno nota-se especialmente a elevação desse índice de participação das regiões Norte e Centro-Oeste (Gráfico 4). Nesses termos, pode-se

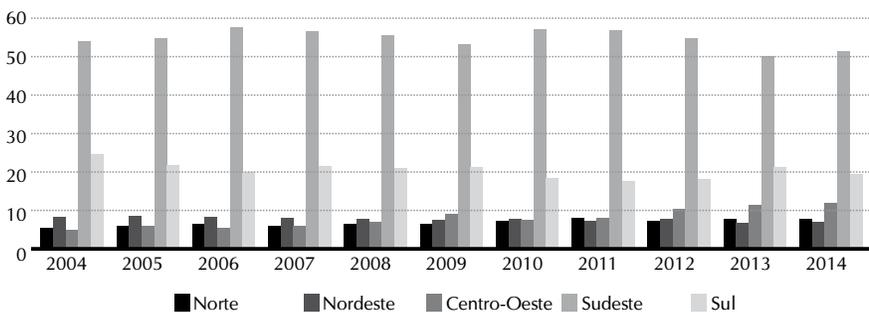
Gráfico 3: Exportações totais brasileiras, discriminada por macrorregiões em US\$ mil



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)/MIDIC. Elaboração própria.

indicar a existência de uma certa mudança da configuração do espaço, mas cabe enfatizar que, em 2014, o Sudeste era ainda responsável por aproximadamente 50% das exportações nacionais, refletindo a concentração produtiva e exportadora regional.

Gráfico 4: Participação relativa das exportações regionais (em %) no total das exportações nacionais



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)/Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Elaboração própria.

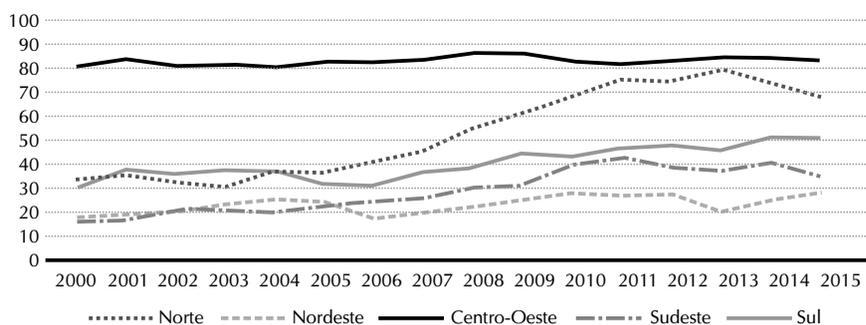
No período de 2004 a 2012-2013, observamos a tendência à expansão das atividades exportadoras em todas as regiões, mas ocorreu um movimento mais pujante de frações do território nacional, devendo-se comentar ainda que na re-

gião Sudeste a desaceleração das exportações já começa a ocorrer mais fortemente em 2011, enquanto que para as demais, a desaceleração ocorrerá a partir de 2013.

Quanto à mudança do peso de cada região no total das exportações, o nosso destaque vai para o fato de que a ampliação das exportações de *commodities* reforçou estruturas produtivas regionais previamente existentes e desencadeou um processo de captura de novos espaços, intensificando sua articulação com o exterior. De fato, o crescimento da participação das Regiões Norte e Centro-Oeste nas exportações brasileiras está especialmente relacionado com a articulação do país nas vendas de *commodities*. No caso da Região Norte, citamos a Intensificação da indústria extrativa na região (minério de ferro), via operações da Vale do Rio Doce. De outra parte, a performance da Região Centro-Oeste está ligada à continuidade da expansão da fronteira agropecuária, que permitiu uma resposta rápida ao aumento da demanda mundial. Essa dinâmica foi tão pujante que adentrou na região Norte com a soja e o gado e, ainda, também para o Nordeste, no caso da Soja, bem como para os estados do Paraná e de Minas.

O perfil da primarização crescente das exportações nas regiões Norte e Centro-Oeste pode ser observado no Gráfico 5, dando-se especial destaque à mudança do perfil da exportação da Região Norte. No caso da Região Centro-Oeste a forte expansão exportadora não mudou de perfil, que já era de 80,8% de produtos básicos em 2000. Note-se ainda que a dominância da exportação de produtos básicos permaneceu após 2013, mas na Região Norte arrefeceu, por conta da queda da demanda.

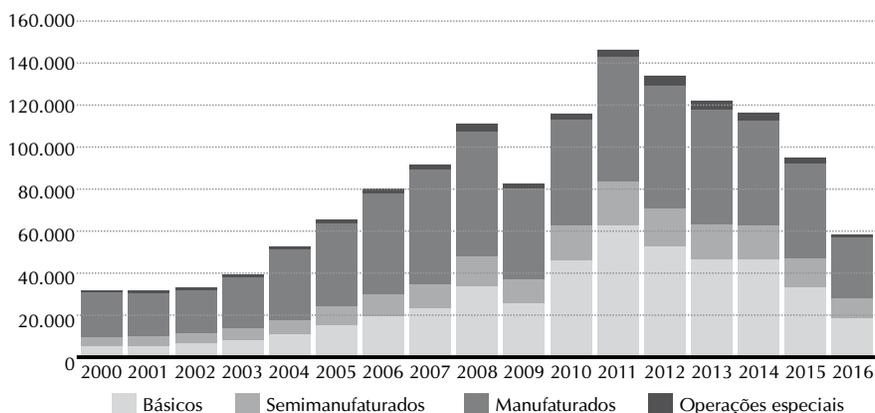
Gráfico 5: Participação relativa de produtos básicos no total de exportações das macrorregiões brasileiras, 2000 a 2015 (em %)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)/MIDIC.

Na região Nordeste, a expansão das exportações também ocorreu, mas em ritmo menos intenso em comparação com as duas regiões anteriormente descritas. O ritmo dos produtos básicos também cresceu, chegando a 25% do total exportado por essa região, em 2014. A primarização da pauta exportadora foi menos intensa nessa região, até porque a economia nordestina teve uma formação bastante conectada ao mercado interno, ao contrário das regiões Norte e Centro-Oeste. No caso das regiões Sul e Sudeste, foco do presente estudo, pelos Gráficos 6 e 7 é possível observar a expansão das exportações, e a redução dos volumes agregados: na segunda região, depois de 2011 e na primeira, depois de 2013.

Gráfico 6: Exportação por fator agregado – Sudeste em US\$ milhões

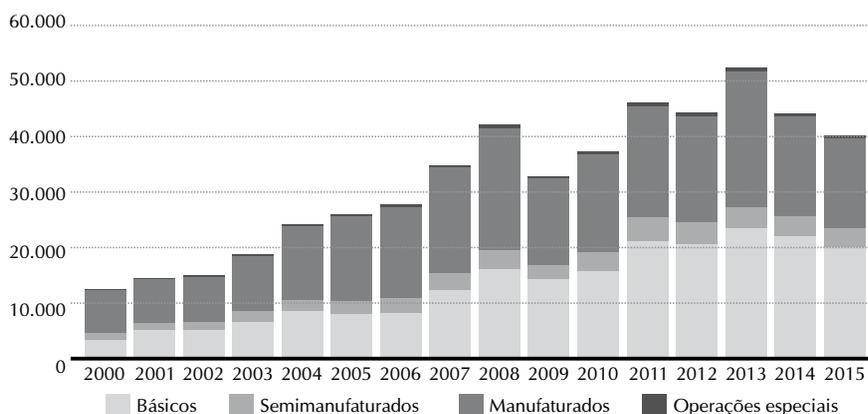


Fonte: MDIC elaboração própria

Apesar de ambas as regiões apresentarem uma dinâmica produtiva e exportadora mais diversificada, nota-se o crescimento da participação da exportação de produtos básicos na pauta exportadora, em especial na região Sul. Nessa última, os produtos básicos passaram de uma participação de 30%, em 2000, nas exportações totais para 47,5%, em 2012, e na região Sudeste essa participação atingiu 39% no mesmo ano, contra 30% em 2000.

Isso posto, é interessante observar a dinâmica de cada um dos estados dessas macrorregiões para melhor compreensão. Concernente à região Sul, no ano 2000 o perfil das exportações do estado do Rio Grande do Sul se baseava,

Gráfico 7: Exportação por fator agregado – Sul em US\$ milhões



Fonte: MDIC elaboração própria

em produtos industriais de baixa tecnologia, com destaque para calçados de couro (20,1% do total). Ademais, dois produtos de média-alta intensidade tecnológica, estavam entre os principais produtos exportados, com destaque para polímeros de etileno. Além dessas, também despontavam duas mercadorias não industriais: tabaco não manufaturado e soja em grãos.

Paralelamente, no período de 2003 a 2008 observamos importantes mudanças na pauta exportadora do estado: a deterioração do perfil tecnológico da produção e exportação. Para se ter ideia, tomando os dez produtos que lideravam as exportações em 2008, oito passaram a ser os de baixa intensidade tecnológica e não industriais. Os dois produtos mais exportados passaram a ser: tabaco não manufaturado e soja em grãos. Ou seja, se explicita o movimento de primarização.

O período de queda das exportações, após 2013, mantém esse novo perfil. De fato, considerando-se os dados de 2015, entre suas principais exportações se destacaram os produtos provenientes de soja, fumo, madeira e carnes. A mudança da pauta exportadora tem relação com a articulação da demanda mundial, mas também com a perda de competitividade da indústria do Estado, com destaque para a indústria de calçados de couro que, em 2000, era o principal produto exportado. Diferentes razões são apontadas para esse movimento, destacando-se a questão da valorização cambial, como elemento a

retirar a competitividade exportadora numa fase em que a China avançava na concorrência internacional.

Levando em conta os dez produtos mais importantes em termos de exportação, eles representavam 60,4% do total exportado. Desses dez produtos, seis eram de baixa intensidade tecnológica, e apenas um era não industrial (tabaco não manufaturado). Em 2008 não houve intensa modificação da pauta exportadora, mas destaca-se a expansão de “tabaco não manufaturado” e de “soja em grãos” dentre os dez líderes, além de carnes e miudezas de aves. Paralelamente, cinco produtos eram de baixa intensidade tecnológica e três eram de média-alta intensidade tecnológica: motores e geradores elétricos, bombas de ar e exaustores e partes de motores.

Ou seja, ocorreu um avanço da exportação de produtos primários, mas também houve melhora relativa no que se refere a produtos de maior intensidade tecnológica. No período posterior o aumento da participação de produtos primários sobre a pauta exportadora se intensificou, e em 2014 e 2015, já na fase de desaceleração as exportações de soja e de carnes e miudezas de aves continuaram entre as dominantes.

No caso do Paraná, considerando os dez produtos líderes em exportação, em 2000, a soja já despontava como principal produto. Sete produtos eram de baixa intensidade tecnológica e dois de média-alta: automóveis e bombas para líquidos.

Em 2008, a soja se manteve como o produto líder das exportações, como também produtos de baixa intensidade tecnológica ligados ao “complexo soja”, como: óleo de soja e resíduos da extração de óleo de soja. Outro destaque vai para o fato de que o milho passou a estar entre os mais exportados. Os produtos de média-alta tecnologia permaneceram na lista, dentre eles os automóveis, ainda que apresentando perda de competitividade.

Na verdade, houve uma mudança da pauta exportadora do estado do Paraná, na medida em que produtos não industriais e de baixa tecnologia e ligados a recursos naturais dominaram mais fortemente a pauta (vinculados ao complexo soja, além de carnes e miudezas de aves, açúcares, madeiras, concentrados de café). Assim como ocorreu com os demais estados da região, o número de produtos primários aumentou, em 2008, em relação ao início da década. Levando em conta os dados das exportações de 2014 e 2015 no

Paraná, dos dez principais produtos exportados, oito deles eram associados à soja, às carnes, ao café e ao milho. Esse estado também continuou exportando automóveis, em virtude da indústria automobilística que se instalou em São José dos Pinhais.

Assim, analisando os três estados da Região Sul podemos dizer que o processo de primarização se intensificou após 2008 e permaneceu após o início do processo de desaceleração das exportações. Nesse ponto, é importante retomar um comentário efetuado anteriormente: o da relação dessa dinâmica com o crescimento da demanda mundial, e muito particularmente com a demanda chinesa, como também com os países dos BRICS.

Borges & Fraga (2015) avaliam essa questão para o interregno 2000-2012, indicando que as exportações da Região Sul destinadas para os países do agrupamento BRICS, passaram de 23%, em 2001, para 56%, em 2012, e ficaram concentradas aos grupos: alimentos, fumo e bebidas, calçados e couros. Nesse sentido, o crescimento mais fraco da China no período mais recente, e a pior performance dos demais afeta diretamente essas exportações.

No que se refere à região Sudeste, São Paulo perdeu participação nas exportações nacionais, entre 2000 e 2015, enquanto Rio de Janeiro ganhou e Minas Gerais e Espírito Santo mantiveram uma participação estável. Os dados das exportações mineiras mostram que no interregno 2004-2015 ocorreu a predominância de setores baseados em recursos naturais.

Nesse sentido, mesmo nesse estado que apresenta diversificação produtiva, a abertura comercial não teria mudado o padrão das exportações para setores mais intensivos em tecnologia. Ao contrário, teria se dado em setores com vantagens comparativas tradicionais, alavancados rapidamente pelas condições favoráveis da demanda mundial e do preço das *commodities*.

Os grupos de produtos com maior participação no total exportado foram: minérios de ferro, aço, café, açúcar de cana, carnes e veículos automotores. Libânio (2014), destaca o fato de que houve importante benefício para a exportação de produtos que apresentaram complementariedade com a China. É o caso da expressiva expansão da exportação de minério de ferro, que beneficiou, tanto Minas Gerais quanto o Pará, como também os bens agrícolas.

A dinâmica exportadora do Rio de Janeiro e do Espírito Santo também apresentaram performance positiva, ligada às condições do comércio mundial

de *commodities*, mas agora destacando-se as operações com Petróleo, e graças ao papel da PETROBRAS. No Caso do Rio de Janeiro, setores de refino e de exploração e produção de petróleo e gás lideraram o crescimento industrial do estado, nos anos 2000.

O elevado dinamismo da indústria extrativa mineral contrastou com a semiestagnação da indústria de transformação. Observou-se uma perda de diversificação da base industrial fluminense, com três setores representando metade da estrutura da indústria de transformação: derivados de petróleo e álcool, metalurgia básica e outros produtos químicos. Essa dinâmica continuou após 2013 e a desaceleração do país contribui negativamente para qualquer movimento de diversificação, especialmente quando se ataca fortemente a ação do Estado.

O Espírito Santo também expandiu a exportação de produtos básicos e reduziu a de manufaturados entre 2004 e 2012. A indústria extrativa mineral ganhou relevância nas exportações do estado, enquanto as indústrias de média e baixa tecnologia perderam participação. Entre os dez principais produtos exportados pelo Espírito Santo, devem ser citados: minérios de ferro, tubos flexíveis de ferro e aço, outros produtos semifaturados de aço, pasta química de madeira (relacionada à indústria de papel e celulose), granito, óleo bruto de petróleo e café.

Então, o destaque dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, no que tange ao perfil exportador, refere-se à dinâmica de primarização. Ademais, outro destaque vai para o fato de que uma pequena gama de produtos foi responsável por grande parte das exportações nesses estados. No caso de Minas Gerais, o minério de ferro e o café, em conjunto dominaram mais de 50% da pauta exportadora em 2014, enquanto as exportações do Espírito Santo se concentraram em minério de ferro e petróleo bruto (42,5%) e, no Rio de Janeiro, a exportação de petróleo bruto chegou a 57,2% no mesmo ano.

Já o estado de São Paulo apresenta especificidades. Apesar de concentrar a maior parte da indústria nacional, sendo considerado o núcleo industrial do país, detém uma pauta exportadora mais diversificada. Ainda assim, apresentou, entre os dez principais produtos de exportações, bens agrícolas ou provenientes da indústria extrativa, tais como açúcar de cana, outros açúcares, soja, óleo bruto de petróleo, carnes e suco de laranja.

Então, é preciso destacar que São Paulo é o principal responsável pelas exportações de bens com maior conteúdo tecnológico, mas tem-se verificado avanço nas exportações de produtos semimanufaturados (como açúcares e derivados de cana) e queda de produtos com maior conteúdo tecnológico (como aviões). Ademais, outra constatação importante refere-se à perda de participação do estado no total exportado pelo país no interregno de 2004 a 2015. O referido estado passou de uma média de 36,1% das exportações entre 2004 e 2008, para menos de 25% nos anos posteriores. Paralelamente, Minas Gerais e, sobretudo, Rio de Janeiro tiveram uma dinâmica exportadora mais pujante que São Paulo, considerando suas taxas de crescimento.

Um comentário adicional é o de que, também na região Sudeste a relação das exportações com os BRICS tem sido importante ao longo dos anos 2000, e mais especificamente com a China. Quando vamos analisar o destino das exportações, a China passou a ser um dos parceiros centrais, no caso do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais, que têm importante concentração das exportações em produtos básicos e manufaturados ligados a recursos naturais, indicando complementariedade com a China. Já no caso de São Paulo, a China é um parceiro menos relevante no que se refere à compra das exportações. Quanto à análise das regiões Sul e Sudeste, para além do processo de primarização, foi possível ainda perceber a concentração da pauta exportadora em um número reduzido de produtos, exceto para o caso de São Paulo.

De certa forma, as pautas exportadoras refletem as características dos respectivos setores produtivos. Poderíamos dizer que no caso de Minas Gerais essa relação não é tão direta, uma vez que considerando a pauta exportadora, ela se concentra em produtos primários, sendo que o estado vende produtos manufaturados para outros estados do próprio país. Ainda assim, via de regra há uma relação entre o perfil da estrutura produtiva e o perfil das exportações estaduais.

Um destaque importante vai para a perda de competitividade da indústria sulina, e de ramos das indústrias paulista e mineira, tendo em vista os impactos negativos do longo período de valorização relativa do câmbio e de forte importação de bens intermediários. A partir daí, a maior diversificação da pauta exportadora seria um fator estabilizador, em contraste com a concentração de exportações em produtos primários que torna o país muito vulnerável a choques externos de preços de *commodities*, mas esse processo exige a par-

ticipação do Estado e um projeto para o país, que o integre a cadeias globais, que redinamize setores em diferentes espaços, que gere integração e sinergias interestaduais, num momento complexo, de problematização da demanda mundial.

Os momentos econômico e político atuais e a indústria brasileira

A dificuldade maior para o desenvolvimento dessa necessária discussão é o silêncio do governo instalado que ainda não disse a que veio no âmbito econômico, nem durante a campanha eleitoral, nem no início de seu governo. Diante do pífio desempenho do PIB no ano de 2018, do retrocesso da indústria e do elevado nível do desemprego aberto no país no começo de 2019, a pauta econômica veiculada resume-se à Reforma da Previdência, à retomada das privatizações e à continuidade da retirada dos direitos inscritos na CF88.

Esse momento pode ser simbolicamente retratado na oração que Celso Furtado preparou para ser lida na colação de grau da Escola Politécnica, da USP, em 1964: *Brasil de hoje: problemas do futuro com homens do passado*. É cortante a lucidez de Furtado e a atualidade desse título, 55 anos depois. Como discutir o futuro com esse grupo político que assumiu o poder, após as eleições de 2018?

Note-se que quando se vai discutir possíveis perspectivas, já é necessário considerar o novo marco regulatório do petróleo, já que ocorreram importantes alterações do mesmo, no período Temer, quando foram leiloadas áreas do pré-sal; quando foi reduzida a produção das refinarias e alterada a política de preços dos derivados. O Brasil passou a ser o segundo mais importante destino das exportações de diesel americano. De acordo com a AEI, essas exportações cresceram 221%, em quantidade, no período 2013/2018.

Ademais, logo no início do governo Bolsonaro, o presidente da PETROBRAS divulgou que vai privatizar 60% das quatro refinarias no Nordeste e Sul do país, quebrando a integração do “poço ao posto”, o que vulnerabiliza a empresa, por reduzir a capacidade de geração de caixa e a realização de investimentos. Na realidade, refino, logística, transporte e distribuição são fundamentais para a segurança energética e a manutenção de uma posição estratégica na

geopolítica mundial. É também sua intenção privatizar 90% da Transportadora Associada de Gás (TAG), que é uma rede de gasodutos de 4500 quilômetros, rentável e que, se privatizada, obrigará a PETROBRAS a pagar cifras importantes por tal transporte.

Ou seja: o que se assiste é que o Brasil está abrindo mão de utilizar a PETROBRAS, como importante alavanca do crescimento do país e de geração de encadeamentos interindustriais, lembrando que as estruturas produtivas do Rio de Janeiro e Espírito Santo são altamente articuladas com a cadeia de petróleo e gás. Este governo apresenta, desde o início, dificuldades da relação Brasil-China. Como vimos, parte importante do comércio exterior está relacionada com a China, com os demais BRICs e uma relação negativa trará impactos nefastos sobre o país.

Ademais, é sabido, o Brasil, juntamente, com a Índia, Rússia, África do Sul e China criaram um “Banco do Brics” como forma de minimizar os efeitos danosos do FMI sobre os países periféricos. Em 2015, ainda no governo Dilma, houve um encontro entre os presidentes dos dois países, China e Brasil, para a criação do Fundo de Cooperação Brasil-China para Expansão da Capacidade Produtiva. Após três anos, parece que os candidatos a receberem os primeiros aportes estariam definidos. Segundo consta, esse fundo teria 20 bilhões de dólares disponíveis, incluindo a contrapartida brasileira para cinco projetos: quatro de infraestrutura e um para a indústria.

No entanto, o comitê diretivo do fundo ainda não havia se reunido no início de 2019 e a forte aproximação do governo brasileiro com o americano, tudo indica, tem prejudicado a relação com a China. O que queremos destacar é que a desindustrialização antecipada ou precoce da economia brasileira pode ser irreversível, se não for concebido e implementado um sério e vasto programa de reindustrialização, a curto prazo, para render resultados a médio e longo prazos, especialmente quando se constata que a indústria das regiões mais dinâmicas do país tem perdido competitividade, conforme destacamos ao longo do artigo.

Que potencial temos para pensar as possibilidades? Temos, aproximadamente, 210 milhões de pessoas, alguma diversidade produtiva, base industrial, universidades, uma rede de bancos públicos ainda não privatizados, com destaque para o BNDES (sofrendo profundo ataque), um vigoroso agronegócio,

uma nascente agroecologia, institutos federais, institutos de pesquisa nos níveis federal, estadual e municipal, a PETROBRAS e suas refinarias, a cessão onerosa do pré-sal, a EMBRAPA, minérios, água potável, cinco biomas, energia limpa, organizações da sociedade civil, trabalhadores, alguns empresários ainda compromissados com o país ou que ainda podem ser seduzidos pela proposta, trabalhadores etc. Enfim, somos uma das grandes economias do planeta, com uma institucionalidade ainda existente para efetuar políticas públicas. Na realidade, todo esse potencial precisaria ser acionado, como uma força-tarefa grandiosa e que exigiria negociações entre grupos distintos de interesse.

Certamente, nenhum programa de reindustrialização terá o condão de retirar, sozinho, o Brasil dessa posição subalterna na qual se encontra, explicitada pelo perfil de sua exportação, pela perda de adensamento produtivo, pela inexistência de um projeto para o país. Na realidade, precisa-se desse **projeto de país** retratado num conjunto de políticas públicas convergentes e solidárias a ser implementado, que o liberte da profunda concentração de renda e riquezas reinantes, da estrutura tributária regressiva e da perseguição aos trabalhadores, pobres e vulneráveis a favor da dominação financeira que nos estrangula. No âmbito desse artigo, entretanto, nos deteremos apenas na proposta de reindustrialização.

O agente principal para tal movimento é o Estado brasileiro. Na história do desenvolvimento capitalista, o Estado é, sim, o grande protagonista para a promoção do desenvolvimento e para uma busca incessante por inovações. Atualmente, a luta dos americanos para impedir a China de avançar no mercado de semicondutores, chips e de desenvolver uma política industrial autônoma é reveladora. Especialmente, num país subdesenvolvido o caminho não poderia ser outro. Para os autores neoschumpeterianos, o conhecimento tecnológico avança de forma dependente do conhecimento acumulado anteriormente (*path-dependence*) mas é compatível com rupturas, revoluções, descontinuidades.

O quadro macroeconômico, as políticas setoriais, os gastos de C&T, a qualificação da força de trabalho, a escolaridade formal, a estrutura tributária, as chances de demanda governamental por inovações, a estrutura e natureza da propriedade das firmas, enfim, todas as variáveis contam. Em segundo lugar, é preciso definir os agentes financiadores desse processo. O esperado é que todos os bancos públicos se engajem a partir do BNDES, BB e CEF, além

dos bancos regionais que ainda existem. O terceiro passo consiste na maior aproximação entre os setores produtores de ciência e tecnologia das necessidades da base produtiva local/regional. O quarto passo é a exigência de que as empresas multinacionais aqui instaladas sejam induzidas a investir em C&T, internamente no Brasil, e não apenas em seus países de origem. Essa exigência poderia ter sido feita, há 70 anos, no caso das montadoras de veículos que para cá vieram. Foi o que a Coreia do Sul fez e hoje tem seis marcas próprias.

Só há um meio de se obter tal resultado: a implementação de cobrança de contrapartidas aos financiamentos, subsídios e quaisquer isenções concedidas a setores industriais e a empresas específicas. Papel estratégico terão também as empresas estatais, PETROBRAS e Eletrobras por personificarem a demanda estatal por tecnologias e inovações. Ao Estado brasileiro seria facultada a obrigação de assumir tal demanda em casos específicos de necessidades de empresas privadas inovadoras.

Finalmente, é preciso definir uma estratégia de convencimento que atinja CNI, Federações e Confederações de Empresários e todo o Sistema S, que deverão privilegiar em todas as atividades, mesmo que culturais e educativas, os setores e as regiões engajadas no processo de reindustrialização. O sistema S pode vir a ter um papel estratégico na difusão de novas tecnologias, novos modelos organizacionais dada a sua capilaridade no país e a preservação dos seus recursos até agora, diferentemente do corte imposto aos recursos dos sindicatos de trabalhadores.

Em linhas gerais, é necessário definir quais os segmentos industriais com potencial de adensamento produtivo setorial e regional. Além disso, quais os segmentos industriais com potencial para substituir importações que o país realiza atualmente. A nosso ver, só há uma saída para esse projeto, a negocial. Não haverá condições de impor uma política pública, de cima para baixo, num contexto no qual, grande parte da população já incorporou que o Estado precisa ser mínimo, graças à ação de parte da mídia, comandada pelo grupo Globo, e que não faz qualquer diferença de um país, subdesenvolvido ou não, possuir ou não, empresas estatais capazes de inovar, criar bons empregos, pagar bons salários e, portanto, adensar o tecido produtivo desse país ou região.

Repetindo: o elemento que poderá diferenciar tal política das anteriores é a **exigência de contrapartida**, ou seja, o financiamento, a isenção ou o

subsídio só seria concedido após a efetivação inicial do novo investimento ou da nova localização territorial. Por isso, é imprescindível que haja uma concertação entre o plano governamental, as associações de classe empresarial e de trabalhadores. O grupo social mais difícil talvez seja o empresarial, pois vem perdendo espaço produtivo desde os anos 1980, em silêncio; fez também, silenciosamente, a escolha pelo rentismo, dando muita força à fase financista do desenvolvimento do capital. Assim, na proposta ora apresentada afirma-se a necessidade de política pública negociada sob condição de cobrança contrapartida. Como diria Rodrik (2004), a América Latina concedeu incentivos às indústrias e aos industriais, porém esqueceu de estabelecer punições e cobranças. Chegou a hora!

Referências bibliográficas

- AREND, M. & FONSECA, P.D. Brasil (1995-2005): 25 anos de *catchingup*, 25 anos de *defallin-behind*. SP, *Revista de Economia Política*, v.32, n.1, (126), jan-mar, p. 33-54, 2012.
- BORGES, V. C. & FRAGA, G. J. Integração comercial da região Sul com o BRICS: uma análise através de indicadores tradicionais de comércio internacional entre 2000 e 2012. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, Maringá, v. 37, n. 1. 2015.
- CARDOZO, S.A. Comércio internacional, estrutura produtiva industrial, emprego e renda nas macrorregiões brasileiras (2004-2014), São Paulo, *Rev. Bras. De Estudos Urbanos Regionais*, v. 20, n. 2 maio-ago, p. 401-420, 2018.
- CARLEIAL, L.& CRUZ, B. A Hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo. In: _____,(orgs) *O Desenvolvimento regional brasileiro: questões em debate*. SP, Hucitec Editora, p.133-163. 2018.
- CARLEIAL, L. “Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas de política econômica dos anos noventa”, Curitiba, IPARDES, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 106, jan-jun, 2004, p 07-29.
- ELIAS, J. Privatizar é o ideal? 884 serviços caros e ruins foram reestatizados no mundo. SP. *Jornal Uol* publicado no dia 07/03/2019. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/07/tni-884-reestatizacoes-mundo.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- IEDI. O enfraquecimento industrial em 2018 por intensidade tecnológica. *Série Estudos*. 23p. São Paulo. Disponível em: <www.iedi.org.br> 03/2019. Acesso em: 08 mar.2019.
- LIBÂNIO, G. Quem tem medo da China? Análise e implicações para os principais estados brasileiros. *Revista e Economia contemporânea*. Rio de Janeiro. V. 16, n. 2, mai./ago. 2012.
- MAGALHÃES, M. A. & TOSCANO, V. N. (2012). Há diferenças entre as pautas de exportação e importação do estado do Espírito Santo? *Revista Economia e Tecnologia*, v. 8 n. 3, jul-set, 2012.
- RODRICK, D. *Industrial policy for the twenty-first century*. Cambridge: Harvard University, 2004.

SANTETTI, M. & AZEVEDO, A.F.Z. “Evolução das exportações da região sul e do Brasil nos anos 2000: competitividade e perfil tecnológico”. *Revista Economia e Desenvolvimento*, n. 25, v. 1, 2013.

SOBRAL, B.L.B. O estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: Monteiro Neto, A. (et al.) *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. Rio de Janeiro, IPEA, p.398-427, 2017.

UNCTAD. *Trade and Development Report (TDR)*(2016, 2017, 2018).

Estado do Rio de Janeiro em convulsão: economia do petróleo, crise fiscal e avanço das milícias

*Eduardo Costa Pinto*¹

Introdução

O estado do Rio de Janeiro, assim como o Brasil, atravessa, desde 2015, uma de suas maiores crises. Com expressivos problemas que ocorrem simultaneamente em várias dimensões. No campo econômico ocorreu uma expressiva queda do PIB estadual e dos investimentos, sobretudo nos setores de petróleo e gás e de infraestrutura social e urbana, que provocaram a ampliação do desemprego. Essa deterioração da economia estadual implicou uma crise fiscal do estado levando, inclusive, a atrasos no pagamento de fornecedores, dos salários dos servidores. Com isso, o governo estadual – que tinha como governador Luiz Fernando Pezão – adotou a renegociação da sua dívida, em 2017, por meio da adoção do “programa de recuperação fiscal” do governo federal que tem como princípio estruturante o ajuste fiscal.

No campo político e institucional, o estado vivenciou uma desorganização administrativa e política com diversos casos de corrupção (no âmbito do braço da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro) nas mais diversas áreas administrativas do estado que alcançaram diversos partidos políticos, sobretudo o grupo

¹ Professor do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do INEEP/FUP. E-mail: eduardo.pinto@ie.ufrj.br.

do ex-governador Sérgio Cabral do PMDB – partido que comandou o estado entre 2006 e 2014.

No campo da segurança pública, a crise se expressou e expressa nas dificuldades das forças de segurança estaduais em conter o avanço do crime organizado – após o fracasso da política das Unidades de Políticas Pacificadoras (UPPs) – tanto dos comandos dos tráficos de droga quanto das milícias. Com a redução dos recursos destinados a função segurança pública, fruto da crise fiscal, ampliaram-se as dificuldades em conter o crime organizado, ampliando os crimes de letalidade violenta (homicídio doloso, roubo seguido de morte, lesão corporal seguida de morte e morte decorrente de intervenção de agente do Estado).

Nesse contexto, cabe destacar a expansão dos territórios controlados pelas milícias que, entre 2008 e 2018, expandiram-se para a Baixada Fluminense – municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Hoje cerca de 2 milhões de pessoas vivem em territórios controlados pelas milícias no estado do Rio de Janeiro, sobretudo na RMRJ. Expansão está que veio acompanhada da ampliação de suas relações com agentes públicos do ERJ.

Essa profunda crise econômica, política, instrucional, de segurança pública e de ampliação territorial das milícias abriu o caminho para a vitória eleitoral de Wilson José Witzel do PSL (partido também do atual presidente Jair Bolsonaro, que construiu sua trajetória política no Rio de Janeiro, atrelada, sobretudo, aos interesses das forças de segurança estadual – Polícias Militar e Civil) para o cargo de governador do Rio de Janeiro. Com o discurso de colocar “ordem na casa” e combater o crime, Wilson Witzel, um desconhecido até então, “surfou” na onda bolsonarista e obteve uma surpreendente vitória eleitoral.

Diante disso, este capítulo tem como objetivos: 1) analisar os impactos da crise econômica e política do ERJ, em curso desde 2015, destacando o papel da economia do petróleo para o estado, no que diz respeito à geração de renda e de arrecadação fiscal, e os possíveis efeitos da gradual recuperação recente; 2) e evidenciar o avanço do crime organizado, sobretudo dos grupos milicianos (num contexto de redução das despesas com segurança pública) que tem dominado enorme territórios, em busca de ganhos econômicos e políticos eleitorais, e ampliado os seus vínculos com agentes públicos.

Para tanto, este artigo está dividido em mais duas seções. Na segunda, apresenta-se os principais elementos constitutivos da crise econômica e po-

lítica do ERJ, o papel desempenhado pelo setor petrolífero, a crise fiscal do estado e as dificuldades enfrentadas para acelerar a recuperação em virtude das políticas de austeridade em curso imposta pelo “programa de recuperação fiscal” do governo federal. Na terceira seção, discute-se os impactos do avanço do crime organizado no Rio de Janeiro, sob expressiva influência dos milicianos que dominam extensos territórios econômicos e eleitorais, que requer relações com agentes públicos estaduais. Por fim, na seção quatro, procura-se alinhar algumas ideias a título de conclusão.

Da bonança à crise do ERJ: investimento em infraestrutura, economia do petróleo, finanças públicas e crise política

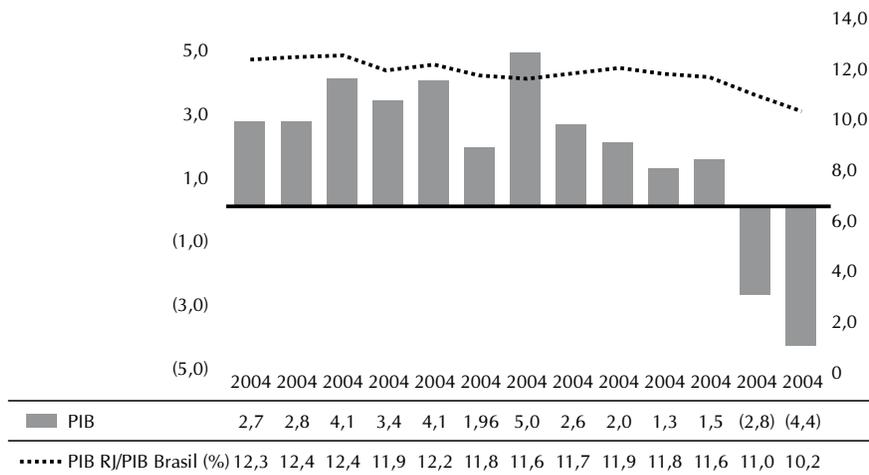
Até a crise de 2015, a economia carioca viveu anos de pujança econômica, assim como o Brasil. Entre 2004 e 2014, o PIB do estado do Rio de Janeiro (ERJ) cresceu 2,9 % em média, mantendo o Estado na segunda posição entre as unidades federativas brasileiras com participação de 11,6% no valor adicionado bruto do Brasil em 2014 (Gráfico 1).

Cabe destacar que, naquele período, a indústria extrativa (vinculada à exploração de petróleo e gás) e a construção civil foram os setores que mais cresceram, ampliando suas participações no valor adicionado bruto carioca. Por outro lado, a indústria de transformação perdeu participação na geração da riqueza, numa proporção acima dos índices de desindustrialização nacional. Isso implicou uma perda de participação da economia carioca em relação ao PIB brasileiro (de 12,3% em 2014 para 11,6% em 2004 – Gráfico 1).

Mesmo com a expansão da economia do ERJ entre 2004 e 2014, segundo Sobral (2017a; 2017b), ocorreu o esgarçamento e a fragilização da estrutura produtiva estadual em virtude da perda do dinamismo industrial. Isso impediu que um conjunto de recursos no território fossem explorados plenamente devido à especialização em nichos setoriais com reduzido valor agregado nacional (conteúdo local).

Essa trajetória carioca afeta tanto a geração de renda e emprego como as questões fiscais do estado, sobretudo no que diz respeito à arrecadação e sua dependência de setores específicos. Para ele, esse efeito somente não ficou explícito na década de 2000 em virtude do crescimento das rendas do petróleo

Gráfico 1: PIB do estado do Rio de Janeiro, relação PIB RJ/PIB Brasil – 2004/2016



Fonte: IBGE e Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro.

com o *boom* dos seus preços e dos investimentos nos Megaeventos que o Rio de Janeiro sediou (sede da Copa 2014 e, sobretudo, das Olimpíadas de 2016).

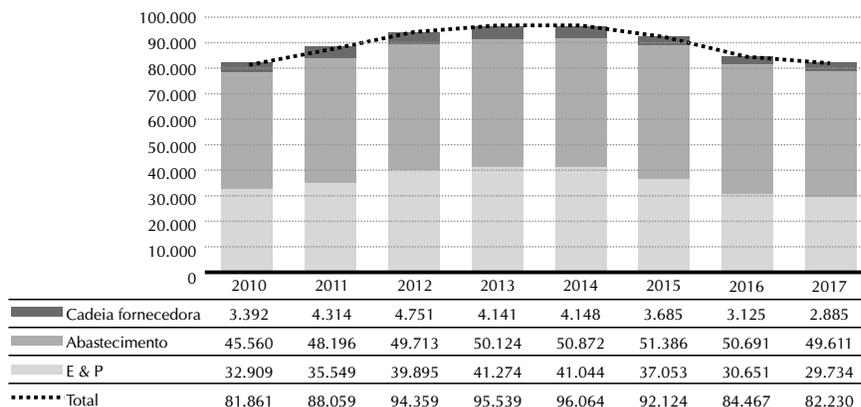
O dinamismo da indústria extrativa no ERJ foi fruto dos expressivos investimentos na exploração e produção de petróleo e gás (da PETROBRAS) (cerca de aproximadamente 104 bilhões de reais no acumulado entre 2011 e 2014), sobretudo após a descoberta do pré-sal, e no refino no estado do Rio de Janeiro (cerca de 17,8 bilhões de reais no acumulado entre 2011 e 2014 no projeto do COMPERJ).

Esses investimentos, sob a vigência da política de conteúdo local, estimularam a ampliação da geração de emprego e da renda do setor como também de outros setores em virtude dos seus efeitos multiplicadores dos investimentos da indústria de petróleo (setor capital intensivo) e suas relações intersectoriais tanto a montante (cadeia de fornecedores diretos e indiretos²) como a

² A indústria de E&P de petróleo e gás é uma atividade altamente intensiva em capital – ou seja, querer elevadas quantidade de investimentos – que possui riscos elevados, pois além dos econômicos (custos, mercados, demanda e preços) o setor é suscetível aos riscos geológicos, atrelado às incerteza sobre o sucesso ou fracasso da descoberta da jazidas de petróleo e/ou

jusante. Entre 2010 e 2014, o emprego na cadeia do setor de petróleo e gás (E&P, abastecimento, fornecedores) saltou de 81.861 em 2010 para 96.064 em 2014 (Gráfico 2)

Gráfico 2: Emprego na cadeia do setor de petróleo e gás – Rio de Janeiro



Fonte: Firjan

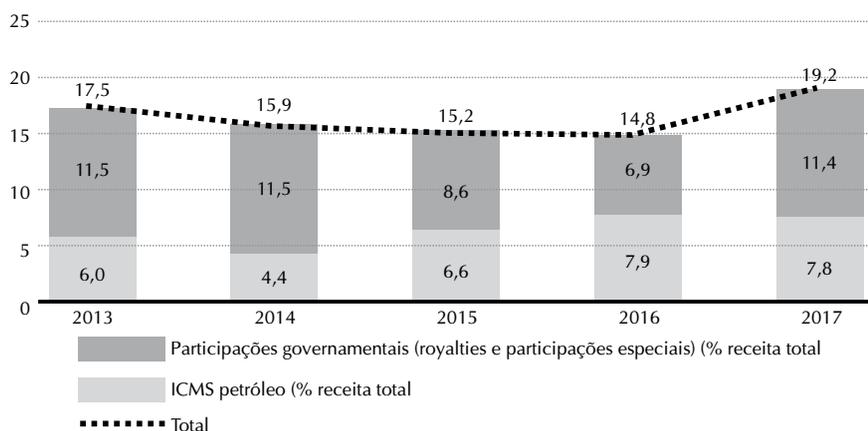
Com a ampliação dos investimentos ocorreu o aumento da produção de petróleo e gás no ERJ (de 1,5 milhões de barris/dia em 2008 para 1,55 milhões de barris/dia em 2014) que, associado a elevação do preço internacional do petróleo e a desvalorização cambial, implicou (i) aumento da participação do setor do petróleo na geração de riqueza (ampliada da participação do setor no valor adicionado bruto carioca de 11,6% em 2004 para 15,2% em 2014) e (ii) ampliação da arrecadação fiscal (*royalties*, participações especiais e ICMS do petróleo³) do estado. Em termos fiscais, o peso do setor petróleo (*royalties*,

gás rentáveis economicamente – e políticos associados a mudanças regulatórias dos países hospedeiros e a tensões geopolíticas que afetam de forma significativa os preços do petróleo e a questão da propriedade das reservas (CLÔ, 2000).

³ Cabe observar, segundo Sobral (2017b, p. 14), as seguintes especificidades da tributação do ICMS do setor petróleo que reduzem a arrecadação estadual desse tributo, a saber: “1) a legislação brasileira impede o estado de cobrar ICMS sobre a extração do petróleo; 2) através do Repetro, impacto no fluxo de caixa do governo ao adiar o recebimento do valor do ICMS que seria cobrado sobre a compra dos equipamentos e matérias primas utilizados para viabilizar essa extração (realiza um diferimento); 3) pela Lei Kandir, desoneração federal sobre

participações especiais e ICMS do petróleo) chegou a alcançar 17,5% da receita total (não financeiras + financeiras+ intraorçamentária) do governo fluminense em 2013, sendo que a arrecadação total estadual foi de aproximadamente 71,2 bilhões de reais (Gráfico 3).

Gráfico 3: Participação dos *Royalties* e participações especiais e ICMS do petróleo na Receita Total do governo fluminense, 2013/2017



Fonte: Contas de Gestão 2017/Sefaz-RJ; BCB.

Além do setor de petróleo e gás, o Rio de Janeiro viveu um *boom* de investimentos em infraestrutura logística e social e urbana realizados, em parte, para atender os Megaeventos que foram realizados na cidade do Rio de Janeiro (sede da Copa 2014 e, sobretudo, das Olimpíadas de 2016). Segundo dados do PAC, o ERJ no acumulado entre 2011-2014 recebeu investimentos da ordem de 16,5 bilhões e de 48.326 de reais, respectivamente em infraestrutura logística (Aeroporto do Galeão, Arco Rodoviário, Porto do Rio de Janeiro etc.) e infraestrutura social e urbana (BRT, VLT, Equipamentos de Esporte de Alto Rendimento etc.). Esses investimentos implicaram tanto o aumento da participação da construção no valor adicionado bruto carioca (de 5,7% em 2010 para 6,2 em 2014) quanto a geração de ocupações na construção (que

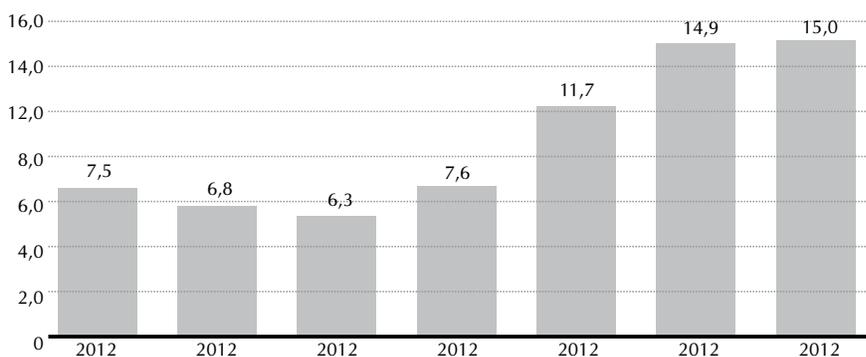
ICMS quando o petróleo extraído no Rio é exportado, provocando a controvérsia sobre o cálculo e o pagamento das restituições devidas”.

alcançou o patamar de 718 milhões de ocupações em 2013 – cerca de 9,7% do total dos ocupados no ERJ).

Esse dinamismo econômico, assentado na economia do petróleo e nos investimentos autônomos (governamentais) em infraestrutura, proporcionou ao estado, ao mesmo tempo, manter sustentabilidade fiscal (sucessivos superávits primários entre 2006 e 2011) com a ampliação dos investimentos e dos gastos correntes, especialmente na segurança pública com criação do programa de segurança pública das Unidade de Polícia Pacificadora (UPP's) nas comunidades que eram controladas pelos comandos dos tráficos de drogas. Essa política conseguiu diminuir os índices de violência, inclusive o de letalidade violenta.

Além da maior folga fiscal que permitiu a ampliação de políticas públicas de segurança, outra consequência do maior dinamismo econômico do ERJ foi a ampliação dos empregos provocando uma expressiva redução da taxa de desocupações que chegou no patamar de 6,3%, em 2014 (Gráfico 4). No que tange à geração de empregos formais, ocorreu a geração de 1.267.753 no acumulado entre 2007 e 2014. Desse total, a indústria de transformação, a construção e os serviços geraram, respectivamente, 93.278, 164.958 e 578.828 novos empregos.

Gráfico 4: Taxa de desocupação: estado do Rio de Janeiro (2012-2018)



Fonte: PNAD.

A partir de 2015 o cenário de bonança que o ERJ atravessou se reverteu completamente configurando uma verdadeira “tempestade perfeita”, marcada (i) pela forte redução do preço do petróleo e dos investimento da PETROBRAS

que impactaram negativamente tanto na geração de emprego e renda como na arrecadação fiscal do ERJ; (ii) pela desaceleração cíclica dos investimentos em infraestrutura com a conclusão de parte das obras para os megaeventos do Rio de Janeiro; e (iii) pela crise econômica nacional e seus efeitos sobre o estado.

O PIB, o investimento e o emprego despencaram. No acumulado entre 2015 e 2016, a queda do PIB foi de 7,2% (Gráfico 1), sendo que o valor estimado para 2017, segundo Ceperj, é de -2,2%, uma direção oposta ao PIB nacional que nesse ano registrou crescimento de 1,0%.

No que diz respeito aos investimentos em infraestrutura logística e social urbana, verificou-se uma queda de 46 bilhões de reais, no acumulado entre 2015 e 2018 na comparação com 2011-2014, em virtude do fim das obras destinadas aos Megaeventos e a desaceleração da econômica nacional. Um dos motores do dinamismo estadual parou de funcionar. Não por acaso, o setor de construção foi responsável pela perda de 145.243 empregos formais no ERJ no acumulado 2015-2016, cerca de 28% das perdas totais no período.

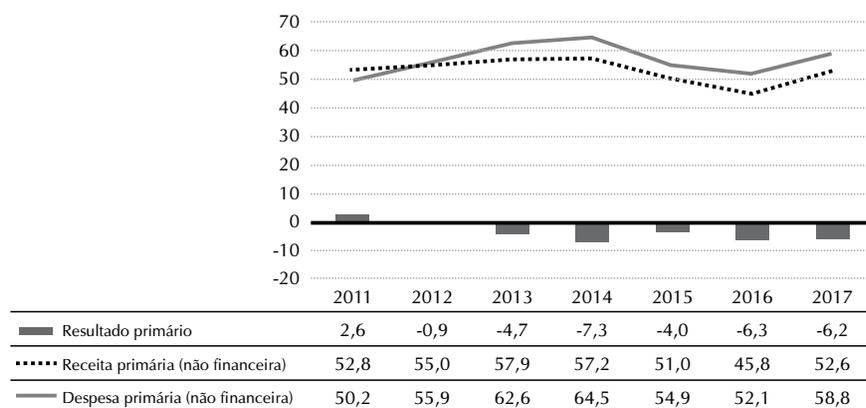
O setor de petróleo e gás também atravessou uma crise que se refletiu na queda dos investimentos da PETROBRAS (em decorrência da queda do preço do petróleo, das dificuldades financeiras da empresa e dos efeitos da Operação Lava Jato sobre os principais fornecedores nacionais da cadeia de petróleo e gás) que reduziu fortemente a geração de renda e emprego tanto no setor de petróleo e gás como em outros setores da economia carioca.

A queda do preço do petróleo implicou na redução da arrecadação das participações governamentais (*royalties* e participações especiais) na participação da receita total do ERJ (de 11,5% em 2014 para 8,6% em 2015 e para 6,9% em 2016 – Gráfico 3). A perda de receita desse item foi da ordem de 5,2 bilhões de reais, no acumulado 2015 e 2016, sendo que esse montante representou cerca de 20,8% da diminuição total das receitas do estado que foi de cerca de 25,1 bilhões de reais no acumulado entre 2015 e 2016.

Com a redução dos investimentos em infraestrutura e no setor de petróleo e gás, dois dos principais motores do crescimento econômico do ERJ passaram a atuar com sinal invertido, gerando queda do PIB e aumento do desemprego que alcançou o patamar de 14,9% em 2017 e 15% em 2018 (Gráfico 4), sendo que ocorreu a eliminação de 575 mil empregos formais no acumulado entre 2015 e 2017.

Com os motores do crescimento desligados, a economia do ERJ entrou em recessão impactando negativamente a arrecadação tributária, sobretudo o ICMS – queda de 8,2 bilhões de reais, associado a queda na arrecadação das participações governamentais, provocando uma grande crise fiscal. Com a crise, a administração estadual adotou expressivo programa de austeridade (forte redução das despesas primárias de 64,5 bilhões em 2014 para 52,1 bilhões de reais) imposto pelo “programa de recuperação fiscal” do governo federal, sem que isso gerasse expressiva alteração nos déficits primários das contas estaduais (Gráfico 5). No entanto, isso afetou fortemente a prestação dos serviços públicos ofertados pelos ERJ com a redução das despesas, inclusive da segurança pública.

Gráfico 5: Receitas e despesas primárias e resultado (2011-2017) (R\$ bilhões)



Fonte: Sefaz/RJ

No último ano (2018), começaram a aparecer os primeiros sinais de recuperação econômica, puxado sobretudo pela a recuperação do dinamismo do setor de petróleo em virtude do aumento do seu preço e seus efeitos sobre o aumento da arrecadação da participação governamental (de 7,1 bilhões de reais em 2017 para 12,8 bilhões de reais em 2018). Essa gradual recuperação não reverteu o elevado patamar da taxa de desemprego em 2018.

Mesmo com crescimento dos investimentos no setor de petróleo e gás no ERJ nos próximos anos, os impactos na geração de emprego, renda e desen-

volvimento da indústria do estado será bem menor do que em momentos pretéritos em virtude da redução da exigência de conteúdo local⁴ para a exploração do pré-sal. Isso irá aumentar o vazamento de renda para o exterior com o aumento das importações de bens de capital e de seus insumos (bem e serviços) destinados a esse tipo de produção que poderiam ser produzidos no ERJ, recuperando assim o peso da indústria de transformação do estado.

Essa profunda crise econômica do ERJ veio acompanhada de uma crise política que atingiu diversos partidos, sobretudo o Movimento Democrático Brasileiro (MDB, ex PMDB) que comandou no Estado entre 2006 e 2014, com o avanço da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro que descobriu diversos casos de corrupção em diversas áreas administrativas do estado crise no plano econômico.

No campo político e institucional, o estado vivenciou uma desorganização administrativa e política com diversos casos de corrupção (no âmbito do braço da Operação Lava Jato no Rio de Janeiro) nas mais que alcançaram diversos partidos políticos, sobretudo o grupo do ex-governador Sérgio Cabral do PMDB. Praticamente toda a cúpula do PMDB está presa, inclusive os ex-governadores Sérgio Cabral (2007-2014) e Luiz Fernando Pezão (2014-2016) e o ex-presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) Jorge Picciani. Os partidos que apoiaram o governo do PMDB também sofreram com a deslegitimação junto à população do ERJ.

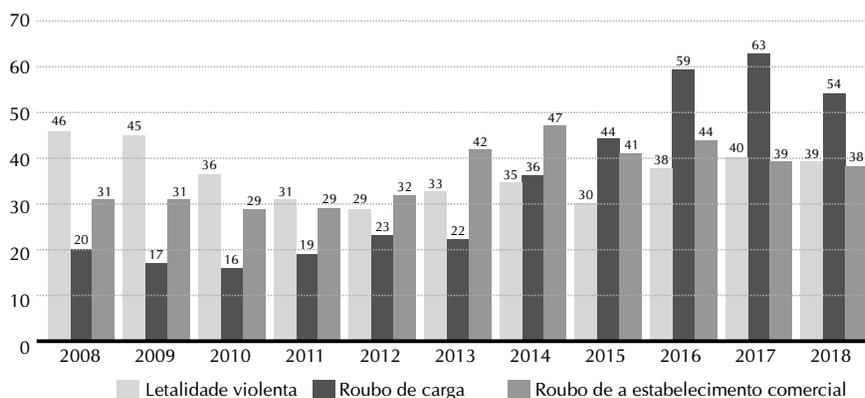
Isso possibilitou a vitória eleitoral de Wilson José Witzel do PSL (partido também do atual presidente Jair Bolsonaro) – um desconhecido político que aproveitou a “onda” bolsonarista – para o cargo de governador do Rio de Janeiro. As ideias centrais do discurso da campanha foi colocar “ordem na casa” e “abater bandidos”, assim como fez o candidato Jair Bolsonaro, retomando a velha política de “bandido bom é bandido morto”. No rastro da convulsão econômica, política e de segurança pública Wilson José Witzel tronou-se governador do Rio de Janeiro.

⁴ As políticas de conteúdo local, implementadas pela PETROBRAS na década de 2000, abriram oportunidades para novos entrantes e foram importantes para o desenvolvimento do setor fornecedor da indústria de petróleo e gás, sobretudo do ERJ. Isso permitiu e ampliou a formação de conhecimento composta por empresas fornecedoras e instituições públicas e acadêmicas.

Crise da segurança pública: avanço da violência, dos roubos e das milícias

No período de bonança, o governo estadual ampliou seus gastos com segurança pública e adotou novas estratégias para reduzir os índices de criminalidade. O eixo central dessa política foi a criação do programa de segurança pública das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) nas comunidades – que teve sua primeira unidade instalada no Santa Marta em dezembro de 2008 – que eram controladas pelos comandos dos tráficos de drogas. Segundo Machado da Silva (2015), as comunidades onde as UPPs foram instaladas os confrontos diminuíram e a taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes no ERJ, entre 2008 e 2015, caiu de 45,6 em 2008 para 30,7 em 2015 (Gráfico 6). Isso suscitou expressivo debate a respeito dos caminhos e estratégias da segurança pública no Rio de Janeiro.

Gráfico 6: Taxa de letalidade violenta, roubos de carga e a estabelecimento comerciais por 100 mil habitantes ERJ



Fonte: Secretária de Segurança Pública/RJ.

Para Ignacio Cano (2019), as UPPs poderiam ter sido uma importante oportunidade de transformar o modelo de segurança do Rio de Janeiro que é pautado pelo confronto. Abriu-se, naquele momento, a possibilidade da construção de nova estratégia de segurança pública pautada pela proteção e pela redução dos confrontos.

Essa janela de oportunidade durou pouco, pois com a crise econômica e fiscal do ERJ, o governo estadual adotou o forte ajuste nas despesas que afetou a prestação dos serviços públicos ofertados, inclusive a segurança pública. As despesas da segurança pública foram reduzidas em termos reais em 2016 (0,4%) e em 2017 (8%). O projeto das UPPs foi praticamente abandonado e os confrontos voltaram a crescer, nos últimos anos, até mesmo nas comunidades onde as UPPs permaneceram. A taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes no ERJ voltou a subir a partir de 2016, assim como as taxas de roubo de cargas (de 22 em 2013 para 63 em 2017) e roubo a estabelecimento comercial (de 32 em 2012 para 39 em 2017) (Gráfico 6).

No auge da crise econômica, fiscal e de segurança pública (com o aumento dos indicadores de violência) do ERJ, o presidente Michel Temer resolveu decretar, em 16 de fevereiro de 2018, a intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro e escolheu como interventor o general Walter Souza Braga Netto que passou a comandar a PM, a Polícia Civil e os Bombeiros e a estrutura penitenciária estadual e ainda utilizou o exército para realizar incursões de combate ao crime.

O decreto de intervenção foi promulgado sem nenhum planejamento a respeito das estratégias e medidas que deveriam ser adotadas na segurança pública do ERJ. A intervenção, antes de mais nada, foi uma tentativa política do presidente Temer de criar uma agenda para o seu governo que seguia sem rumo e com baixíssima popularidade, após o escândalo provocado por gravações de suas conversas com o dono da JBS que gerou duas denúncias contra o presidente no Congresso que foram rejeitadas. O governo seguia moribundo e apostou nessa intervenção. Nem o governo Temer conseguiu uma agenda política nem a intervenção proporcionou mudanças expressivas, entre 2017 e 2018 (ano da intervenção) nos índices de criminalidade (taxas de letalidade violenta e de roubo a estabelecimento), com a exceção dos roubos de carga (Gráfico 6).

Cabe destacar que mesmo de um mês após a intervenção da segurança pública do Rio de Janeiro, a vereadora Marielle Franco do PSOL e seu motorista Anderson Gomes foram assassinados em uma emboscada. Esse crime político suscitou vários debates a respeito da eficiência da intervenção na segurança pública no Rio de Janeiro. Somente um ano depois desse assassinato político –

inclusive após o fim da intervenção federal em 31 de dezembro de 2018 – os executores foram presos e, segundo a Polícia Civil, eles teriam vínculos com a milícia carioca Escritório do Crime.

Mesmo após a prisão de 246 milicianos (entre eles sete políticos em exercício na Assembleia Estadual e na Câmara de Vereadores do Rio) nos últimos anos, em decorrência da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da ALERJ em 2008, as milícias, uma forma de crime organizado, tem expandido o seu poder por meio da ampliação dos seus territórios de atuação – sobretudo para os municípios da Baixada Fluminense – e hoje já controlam comunidades (165) e bairros (37) em áreas onde vivem cerca de 2 milhões de pessoas.

Os milicianos são agrupamentos formados por agentes ou ex-agentes da segurança pública e civis que impõe o controle sobre o território de comunidades e bairros com o objetivo de forçar a venda de serviços (exploração de transporte alternativo, comércio ilegal de sinal de TV a cabo, botijão de gás e água mineral, pedágio, cobrança de taxas de políticos que realizam campanha em seu domínios etc.) e proteção. Além da utilização do controle do território para auferir ganhos econômicos por meio da forma mais explícita de acumulação primitiva, as milícias também utilizaram o domínio do território para elegerem seus representantes para o legislativo com o objetivo de ampliar os seus poderes (MISSE, 2011; ZALUAR & CONCEIÇÃO, 2007).

A milícia surgiu na década de 1990 na favela de Rio das Pedras, na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, como uma forma de “proteção” (oferecida ou extorquida aos comerciantes e moradores) para impedir que os comandos dos tráficos de drogas controlassem a comunidade. Essa proteção foi “oferecida” por meio da associação de moradores de Rio das Pedras que aglutinava policiais pistoleiros, associativismo local e lideranças que possuíam objetivos de ascensão na carreira política. Vale ressaltar que esse tipo de domínio do território apresenta diferentes tipos de controles, sendo que todos eles, em suas diversidades, atuam na brecha deixada pela ausência do Estado em controlar e atuar (por meio de prestação de bens e serviços públicos) nessas comunidades (MISSE, 2011; ZALUAR & CONCEIÇÃO, 2007).

Cabe observar que mesmo no período de avanço do programa das UPPs nas comunidades, poucas regiões sob influência das milícias foram alvos prioritários dessa política. Essa tendência continuou durante a intervenção federal

na área de segurança quando foi anunciando o fechamento de duas unidades da UPPs, sendo uma delas na comunidade do Batan que é uma região controlada pela milícia. Para Inácio Cano (2018, p.1): “A intervenção difundiu que uma das suas funções, seria lutar contra a corrupção policial. Se você quer lutar contra a corrupção policial, evidentemente a milícia é um alvo preferencial, que oprime milhares e milhares de pessoas dentro de várias áreas da cidade” No entanto, ele afirmou que “a prioridade [da intervenção] sempre foi o tráfico, e dentro do tráfico o Comando Vermelho”.

As milícias já se tornaram uma das organizações criminosas mais temidas no Rio de Janeiro. Nas comunidades, segundo pesquisa do Datafolha, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), a população local teme mais os milicianos do que os traficantes e policiais. Esse temor também é observado nos entrevistados que moram da zona sul do Rio. Isso reflete o avanço desse tipo de organização criminosa que nasceu no Rio das Pedras e tem se espalhando por diversos territórios e, ao mesmo tempo, buscando ampliar suas relações com os poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) (LIMA, 2019).

Nesse sentido, os milicianos atuam como coronéis, controlando os recursos do seu território com o poder de suas armas, planejam como gerentes administrativos (vendas de territórios para o tráfico, venda dos mais diversos serviços, inclusive os eleitorais para candidatos que os apoiem ou que paguem pelos votos do seu território) e se relacionam com o estado como capitalistas monopolistas. Para Misse (2018, p. 1), as milícias:

[...] constituíram-se com a ponte do sistema de segurança pública: policiais, ex-policiais, bombeiros, praças, agentes penitenciários. De um cabo a outro, da prisão à mão de obra qualificada assalariada pelo estado para a segurança dos cidadãos, montou-se um sistema de interdependência criminal que se retroalimenta e acumula violência. É sistema que vem crescendo e subordinando o próprio tráfico às suas condições.

Além da ligação no assassinato da ex-vereadora Marielle Franco, a milícia voltou ao centro das atenções com o caso investigativo do COAF dos depósitos suspeitos envolvendo o senador Flávio Bolsonaro, filho do presidente Jair Bolsonaro, e os seu ex-assessor Fabrício Queiroz, um policial militar aposentado

com ligações com milicianos. Durante a divulgação do caso pela grande imprensa, Queiroz se refugiou na comunidade do Rio das Pedras, onde a milícia nasceu e também onde sua família tem negócios de transporte alternativo.

Além disso, Queiroz foi colega de batalhão do ex-capitão do Bope Adriano da Nóbrega, que está foragido sob acusado de liderar a milícia Escritório do Crime – segundo a polícia civil e o Ministério Público Federal os assassinatos da Marielle Franco pertencem a essa milícia. O capitão Adriano recebeu várias menções do então deputado estadual pelo Rio de Janeiro Flávio Bolsonaro, sendo que sua mãe (Raimunda Vera Magalhães), e a sua esposa (Danielle Mendonça da Costa Nóbrega) eram funcionárias do gabinete de Flávio Bolsonaro (BARROS, 2019).

Entre os depósitos suspeitos, destacados pelo COAF, identificou-se um depósito de 40 mil reais na conta da primeira dama Michelle Bolsonaro, que segundo a versão oficial seria o pagamento de um empréstimo tomado por Fabrício Queiroz com o presidente Jair Bolsonaro. Mesmo na versão oficial, descrita por Fabrício Queiroz, por Flávio Bolsonaro e por Jair Bolsonaro, é possível identificar elementos da ligação entre a milícia-Queiroz-Bolsonaro (BARROS, 2019).

A investigação sobre os depósitos suspeitos identificados pelos COAF ainda está em seu início, mas pode alcançar o clã Bolsonaro, inclusive o presidente, o que poderia, por um lado, reduzir o poder da família presidencial e, por outro, ampliar ainda mais poder dos militares, que durante a intervenção no Rio de Janeiro não conseguiram combater o poder das milícias, fracassando nesse intento.

Conclusão

Em linhas gerais, é possível afirmar que o ERJ vive um estado de convulsão econômica (queda do PIB, do emprego e crise fiscal estadual), política (esfacelamento da legitimidade dos partidos políticos) e de segurança pública com o avanço dos crimes e da milícia. O efeito colateral dessa crise foi a vitória eleitoral de Wilson José Witzel do PSL, um desconhecido que “surfou” na onda bolsonarista.

No plano econômico, os motores do crescimento continuam desligados ou com pouca propulsão (investimentos em infraestrutura e no setor de petróleo

e gás) e as medidas de ajustes fiscal, adotadas para conter os problemas financeiros das contas públicas, atuam no sentido restritivo da renda e do emprego.

Quanto à segurança pública, observou-se que o ajuste fiscal foi um dos elementos responsáveis pela piora dos indicadores de criminalidade e pela paralisação da estratégia das UPPs, que poderiam ser o marco inicial de uma transformação da política de segurança pública do Rio de Janeiro que é pautada pelo confronto e que deve retomar a velha política de “bandido bom é bandido morto” com o governador de extrema direita Witzel.

Nesse cenário de crise das políticas de segurança pública no ERJ, a milícia avança o seu poder por diversos territórios, bem como amplia seu poder com os agentes públicos.

Se com o tráfico era exagerado falar de máfias, com as milícias estamos assistindo (e ainda convivendo) à primeira forma em expansão de uma organização de tipo mafioso no Brasil. Mas muito mais perigoso que as formas italianas, porque são compostas de agentes públicos da ativa e inativa, que compartilham no campo político ideologias afins com a extrema direita. É um fenômeno potencialmente muito mais preocupante para a democracia e o estado de direito que os camelôs armados que vendem drogas nas favelas, cuja sobrevivência sempre dependeu também do arrego com os policiais (MISSSES, 2018, p.1).

Referências bibliográficas

- BARROS, C. “Bolsonaro e as milícias”. In: *Folha de S.Paulo*, 28 de jan de 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/celso-rocha-de-barros/2019/01/bolsonaro-e-as-milicias.shtml>>.
- CANO, I. Entrevista à BBC Brasil. In: CARNEIRO, J. Violência no Rio: Estado vive. *BBC News Brasil* no Rio de Janeiro, 1 de março 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-47311996>>.
- _____. Franquia do crime: domínio de áreas amplas pela milícia é novidade para especialistas. In: GRANDIN, F. *et al. G1globo*, 21/03/2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/franquia-do-crime-dominio-de-areas-amplas-pela-milicia-e-novidade-para-especialistas.ghtml>>.
- CLO, A. *Oil economics and policy*. Springer Science & Business Media, 2000.
- LIMA, R. Medo das milícias supera medo dos traficantes em favelas e bairros nobres do Rio, diz Datafolha e FBSP. In: *Folha de São Paulo*, 18/02/2019. Disponível em: <<https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2019/02/18/medo-das-milicias-supera-medo-dos-trafficantes-em-favelas-e-bairros-nobres-do-rio-diz-datafolha-e-fbsp/>>.

- MISSE, M. Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades. *Revista de sociologia e política*, 19(40), 2011.
- _____. A situação atual da milícia. In: *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 10 – 10, 27 mar. 2018.
- SILVA, L. A experiência das UPPs: tomada de posição. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, V. 8, n. 1, p. 7-24, 2015.
- SOBRAL, B. A evidência da estrutura produtiva oca: o Estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: MONTEIRO *et al.* (Org.) *Desenvolvimento Regional no Brasil: Políticas, estratégias e perspectivas*. Brasília: IPEA, 398-426, 2017b.
- _____. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. *Revista Econômica*, 19(1), 2017a.
- ZALUAR, A. & CONCEIÇÃO, I. Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro. *São Paulo em Perspectiva*, 21(2), p. 89-101, 2007.

Dos avanços advindos das políticas de combate à pobreza à perspectiva da captura populista do seu povo: algumas perspectivas para o Nordeste de um Brasil governado por conservadores

*Ana Maria Fontenele*¹

*Alfredo Pessoa de Oliveira*²

*Jacqueline Franco Cavalcante*³

Introdução

Desde os primeiros resultados das urnas em 2018, frequentemente a região Nordeste do Brasil é trazida ao debate como uma das incógnitas para as ações do governo eleito. A turbulência do período eleitoral marcado por emoção e resistência intensas em todos seus nove estados mostrou resultados bem diferentes daqueles do restante do país: os nordestinos não ajudaram a eleger Bolsonaro.

Poderíamos inicialmente interpretar como um movimento de “unidade” em uma reação aos inúmeros discursos articulados e cuidadosamente postos que levaram o país à opção por uma direita conservadora – conceituada e construída inclusive pela exclusão deliberada deste mesmo Nordeste.

A pauta concretizada na exclusão das minorias que desenharam as políticas públicas nos governos do PT, deixava de fora a região mais pobre do país. No Nordeste, a campanha se desenrolou através da resistência ao fim das políticas de inclusão proposto pela campanha vitoriosa também podendo ser vista pela

¹ Departamento de Teoria Econômica – Universidade Federal do Ceará.

² Departamento de Teoria Econômica – Universidade Federal do Ceará.

³ Departamento de Teoria Econômica – Universidade Federal do Ceará.

rejeição do “nordestino” e seus significados: sua pobreza, seus índios e seus negros... O resultado previsto foi ratificado. E agora?

Este artigo procura desenhar perspectivas para o Nordeste do Brasil sustentado em algumas pressuposições. Em primeiro lugar, consideramos que de um modo geral o que comumente se chama de “Nordeste” é na verdade uma espécie de retratos compostos de estados da federação geograficamente localizados. O que gera o adjetivo de “nordestinos” para seus cidadãos diz respeito muito mais a estereotipagem das consequências marcadas pela pobreza, pela seca no semiárido e pelos migrantes “sem concorrentes” para os trabalhos servis e precários do “Sudeste” (seus porteiros, zeladores, pedreiros, trabalhadores domésticos e cozinheiros). Já a região em si é desenhada pelo estereótipo de um grande e lindo balneário marcado por suas belezas físicas, pelo seu litoral e pela temperatura.

Feitas estas considerações, as perspectivas para a região Nordeste serão postas neste artigo pelas prováveis reações: de um lado, aos resultados das eleições como marco (afinal este Nordeste tem mais de um quarto dos eleitores do país) e, por outro lado, ao processo de transformação social vindo da política pública e marcado pela trajetória da economia brasileira conduzida pelo Estado e o consequente movimento da pobreza e da desigualdade que sempre serviu de cola para unir seus estados.

Em segundo lugar, apresentamos uma periodização para fundamentar o processo que gerou as perspectivas aqui postas. Partiremos do que denominamos Nordeste-Sudene para o Nordeste-Constituição Federal (CF) de 1988 quando se garante o financiamento da educação, da saúde e do desenvolvimento da região através da criação dos fundos constitucionais (incluindo o FNE). A partir daí, como etapa determinante, a apresentação de um Nordeste-Lula e suas políticas transversais estruturantes objetivando o combate à pobreza.

Por fim, as perspectivas estão baseadas essencialmente em cenários desenhados sob a hipótese central de que para Bolsonaro ser referendado como presidente do país obrigatoriamente – e porque não dizer contraditoriamente – precisa do Nordeste e, mais precisamente, dos “nordestinos” exatamente o foco de resistência registrado nas urnas. Para este cruzamento, precisamos recuperar os resultados das fases citadas acima e a partir deste, a compreensão do resultado eleitoral.

É obrigatório lembrar que o Nordeste, por ser a região mais pobre do Brasil foi relativamente o maior beneficiado de todas as políticas de transferência e desconcentração de renda aliadas à maior participação no Produto Interno Bruto. Essas políticas associadas à intensificação das mudanças na educação e saúde e às políticas de infraestrutura como a transposição do São Francisco, conquistaram o nordestino que se viu como protagonista – a partir daí e também como consequência, passou a formar e a mostrar a polarização eleitoral entre Sudeste/Sul e Nordeste, evidenciado nos períodos eleitorais subsequentes e chegou exacerbado à campanha de Bolsonaro.

Ao nosso ver o Nordeste resistiu em defesa dos direitos conquistados. É neste contexto que os cenários surgem e se autodesenham. Como pano de fundo para as perspectivas, os primeiros meses de um governo ultraconservador.

Retratos do Nordeste

As características de desenvolvimento econômico dos nove estados nordestinos podem levar a crer em uma relativa homogeneidade. No entanto, sua diversidade econômica, social, e cultural falam o contrário: o Nordeste não se constitui um espaço homogêneo.

Desde sempre a evolução econômica dos seus estados foi marcada pela presença da política pública que acabou por referendar as fortes diferenças visualizadas na região. O processo de integração à economia nacional se deu de forma complementar, numa espécie de “encaixe” para a reprodução do capital. O Nordeste sempre se adaptou. Desde a criação de suas principais fontes de financiamento frutos de políticas regionais de outrora (a SUDENE e os incentivos fiscais, e outros financiamentos do BNB) aos próximos frutos que seriam capturados pela Constituição Federal de 1988 que passou a garantir pelos fundos constitucionais os recursos para a educação, para a saúde e criou o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

Desde o processo de redemocratização no Brasil, o aumento da participação do PIB nordestino brasileiro é observado inicialmente no ano 2000, tendo se tornado mais importante a partir de 2003 como reflexo da estabilidade econômica associada às políticas de incentivo fiscais adotadas. Este resultado se reflete na participação do PIB per capita nordestino relativo ao Brasil.

Contudo, olhando especificamente para os valores, essas participações ainda são muito baixas, em 2014 por exemplo, o PIB da região Nordeste contribuía com menos de 14% para o PIB brasileiro, estando o seu PIB per capita em torno da metade do verificado para o Brasil. O PIB per capita nordestino em seu melhor desempenho apenas ultrapassou a barreira dos 50% do brasileiro. Como resultado do direcionamento das políticas, os principais estados continuam sendo Bahia, Pernambuco e Ceará. O conjunto dos três corresponde em 2014 a 63% da participação do Nordeste no PIB brasileiro. Esses estados (os mais “ricos” do Nordeste) sempre tomaram a dianteira no movimento brasileiro como processo de engajamento e complementaridade necessários à evolução das riquezas no Brasil.

A Bahia, pelo polo petrolífero, tem a maior importância relativa nessa participação. Um resultado óbvio, uma vez que os investimentos realizados na região não se deram de forma equitativa, e também porque, mesmo sempre relacionado ao desempenho da região como um todo, os seus estados possuem níveis de desenvolvimento de partida distintos, o que leva a crer muito mais em um conjunto de estados do que em uma região com características homogêneas.

Para todos os estados, o PIB do setor de serviços prevalece seguido pelo PIB industrial. No tocante à indústria enquanto fator que explicaria a concentração do PIB nos três estados citados, o que se pode afirmar é que Bahia, Pernambuco e Ceará são apontados como os maiores beneficiários de empreendimentos industriais via incentivos fiscais. Apesar do destaque, tais estados não se distanciam muito dos demais da região.

No ano de 2015, o estado de Sergipe apresentou a melhor posição para o PIB per capita (17.189,28 reais), enquanto que os estados do Maranhão (11.366,23 reais) e Piauí (12.218,51 reais) permanecem ocupando as piores posições na região. Se compararmos com o PIB per capita do Brasil, todos os estados do Nordeste ficaram abaixo da média nacional, gravitando em torno dos 50% do PIB per capita brasileiro. (IBGE/PNAD, 2001-2009 e 2011-2012).

Analisando o coeficiente de Gini⁴, em todos os estados e na região Nordeste registra-se uma variação negativa entre 1995 e 2011, demonstrando uma

⁴ Sua variação fica entre 0 e 1, o índice determina o grau de desigualdade entre os habitantes de uma determinada região. Quanto mais próximo a 1 maior o nível de concentração de renda verificado e quanto mais baixo o seu valor melhor a situação da distribuição da renda.

redução da concentração de renda. Contudo, os dados de 2017 apontam uma reversão dessa tendência iniciada já nos anos anteriores, indicando uma elevação na concentração de renda em geral (com exceção dos estados do Rio Grande do Norte e Sergipe) (IBGE/PNAD, 2001-2009 e 2011-2012)

É deste Nordeste pobre que trataremos aqui. É como chegamos a este Nordeste que trataremos na seção que segue.

O Nordeste-Sudene e o Nordeste-Constituição Federal: o financiamento dos avanços

Os anos 1950 representaram uma inflexão na economia da região Nordeste, na perspectiva da intervenção do Estado. As políticas até então vigentes foram marcadas pelo seu caráter emergencial, evidenciando em sua maioria, medidas de atuação do Estado que buscavam minimizar os efeitos provocados pelas estiagens – políticas pautadas pelo assistencialismo e pelo imobilismo, se vistas sob a ótica do desenvolvimento econômico, sem contudo, deixar de exercer papel fundamental na legitimação do poder das classes dominantes oligárquicas.

A necessidade de um novo modo de intervenção do Estado foi resultado de conflitos sociais e políticos que adquiriram certo caráter nacional. Entre eles destacaram-se as Ligas Camponesas, cujas reivindicações eram a incorporação de alguns ganhos de produtividade a salários reais, acesso às terras e fim das formas semicompulsórias de trabalho no campo (OLIVEIRA, 1977 e COHN, 1978).

No início dos anos 1950 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) com o principal objetivo de dar impulso às atividades produtivas locais através do crédito, a partir de uma visão de que os problemas da região não se resolveriam por meio de intervenções a situações conjunturais como a estiagem, mas por se modificar a sua estrutura produtiva, agindo sobre a raiz destes problemas estruturais.

É nesse momento que um órgão de planejamento se mostrou imprescindível. Foi então criada, no final da década de 1950, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com uma nova forma de atuação do estado. No discurso governamental, as tensões verificadas na região precisa-

riam ser tratadas de forma mais efetiva e sistemática. As políticas adotadas para o Nordeste passaram a fazer parte de uma política nacional desenvolvimentista, no contexto do Plano de Metas do governo Kubitscheck (1955-1959). Esta tese foi plenamente defendida por Celso Furtado (1983), Hirschman (1973), Cohn (1978) e Oliveira (1977). Sem dúvidas, as transformações (ou permanências) econômicas e sociais verificadas durante as três décadas que sucederam a criação da Sudene são em grande medida decorrentes do modo de atuação do estado a partir de então.

A implantação do Plano de Metas visava precisamente mudar o padrão industrial vigente através da implantação do setor produtor de bens duráveis e de bens intermediários, marcados por forte presença do capital internacional e estatal, necessitando para sua realização expressivas ampliações do mercado em nível nacional. O planejamento encaminhado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, na realidade foi um complemento ao próprio Plano de Metas.

Segundo Oliveira e Reichstul (1977) tratava-se de se passar de “uma economia nacional formada por várias economias regionais” para “uma economia nacional localizada em várias partes do território nacional”. Daí que defendemos a complementaridade e o engajamento. O aprofundamento do horizonte de investimentos seria aprofundado de forma a se ter, em escala nacional, a reprodução do capital independente de sua localização, a partir de uma redistribuição espacial diferenciada das atividades econômicas. Essa redistribuição espacial das atividades seria determinada pelo crescimento industrial da região hegemônica, dependendo, contudo, da base material que cada região possuísse (CAVALCANTE, 1992, p.32-33).

O planejamento posto visava a integração do Nordeste à reprodução de capital em nível nacional. Contudo, substituir as economias regionais por uma economia nacionalmente integrada não significava abolir as particularidades regionais, mas sim integrar a região num processo geral de acumulação de capital. No caso da região Nordeste, a estrutura produtiva pouco dinâmica a subordinou aos movimentos das regiões mais desenvolvidas e produtivamente mais dinâmicas: a região Sudeste. A integração (pelo engajamento) foi marcada por uma subordinação no tocante a reprodução do capital (escolhas técnicas, regras de organização produtiva etc.) (FERREIRA, 1983).

De uma maneira geral, a entrada de capitais produtivos no Nordeste ampliou os limites da expansão econômica e impôs mudanças significativas na estrutura produtiva. Este Nordeste – Sudene caminhou linearmente algumas vezes e outras vezes em ondas até seu quase esgotamento. A lógica que aliava a política industrial regional ao financiamento público aos poucos cedeu lugar às mudanças dos anos 1990; a Sudene define e ao BNB é dado o papel do financiamento às vezes induzido pela política de crescimento e às vezes respondendo aos mercados e suas novas configurações e exigências.

Ressalte-se que além da nova concepção de intervenção do Estado a importância da política de incentivos fiscais e financeiros foram definidas na legislação do mecanismo 34/18-FINOR, sobretudo no tocante ao financiamento aos segmentos não tradicionais (dinâmicos): Química, metalúrgica, minerais não metálicos, material elétrico e de comunicações e o setor de papel e papelão, mudando a configuração da estrutura produtiva.

Há praticamente um consenso entre os autores de que para analisar a natureza da expansão industrial da região a partir da SUDENE passa-se pela necessidade de compreender as suas características básicas: dependência e complementariedade. No que diz respeito à dependência, esta se deu em relação aos recursos financiadores desse crescimento (em 1976, somente 26% do capital integralizado nos projetos incentivados eram de origem regional) e ao mercado (entre 1960-1978, 58% da produção das indústrias incentivadas se destinou ao mercado extrarregional). Há ainda a dependência dos insumos utilizados de origem extrarregional (48% em 1976 e 40% em 1986) (SUDENE, 1987).

A produção também é dependente de equipamentos extrarregionais (60% obtidos fora da região e 36% provenientes do mercado internacional). A complementariedade vem do fato que os principais beneficiários dos incentivos são empresas, nacionais e internacionais, já instaladas na região Sudeste. Tais características limitaram a endogeneização do crescimento industrial no Nordeste, indo de encontro à proposta do GTDN de “crescimento autônomo”, com alta capacidade dinamizadora interna.

A Constituição Federal de 1988 abriu novas perspectivas para a região Nordeste quando foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento e estabelecido por lei que 3% do produto da arrecadação dos impostos so-

bre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados deveriam ser destinados ao atendimento do setor produtivo das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) objetivou alavancar o desenvolvimento econômico e social da região nordestina por meio dos programas de financiamento para o setor produtivo, de acordo com o Plano Regional de Desenvolvimento. Os maiores polos de atração de recursos do FNE são Bahia, Ceará e Pernambuco, estando a Bahia sempre em maior ordem de importância na absorção dos recursos.

Em meio ao período da redemocratização no Brasil, uma nova Constituição Federal impôs as mudanças sociais indispensáveis para a região. Os recursos constitucionais compondo fundos obrigatórios para Saúde, Educação e Desenvolvimento, a reorganização do federalismo nestas ações e o pressuposto da colaboração entre as esferas da federação mudaram radicalmente o financiamento e as ações nestas áreas.

A educação obrigatória, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a organização dos fundos públicos, associados à criação e montagem do Sistema Único de Saúde (SUS) – expressões fortes dos direitos fundamentais e essenciais do cidadão – foram determinantes para o avanço do Brasil mas foram imprescindíveis para uma verdadeira transformação do Nordeste impulsionada pelas ações definidas pelos investimentos nestas áreas. Para a região mais pobre açoitada pela crise dos anos 1980 o arcabouço o qual coube a Fernando Henrique Cardoso montar em resposta a CF, foi determinante para se visualizar a formação de base social sem a qual qualquer estratégia de desenvolvimento concebida sob qualquer ótica, avançaria.

Estas transformações tão importantes para o Nordeste foram conquistadas pelas lutas sociais, pela redemocratização e pela força de uma constituinte concebida neste ambiente. O Nordeste de alguma forma determina e “recebe” estas mudanças novamente seguindo e se integrando à lógica nacional. A apresentação deste Nordeste – Constituição Federal – é condição para entendermos o primeiro momento de políticas transversais decididas, integradas e acomodadas nacionalmente. Por nossos pressupostos, tem um teor fortemente diferenciado do Nordeste-Lula apresentado na próxima seção.

O Nordeste – Lula: a redenção pelas políticas de combate à pobreza

A eleição do presidente Lula foi fincada numa campanha que tinha como principais pilares o combate à fome, à miséria e melhoria na distribuição de renda. Como resultado, as políticas determinaram o rumo da superação da fome e desnutrição já no final de seu primeiro governo.

Estas políticas e seus efeitos constroem nossas hipóteses para a reação adversa às propostas conservadoras de Bolsonaro. Dentre estas políticas, salientamos o Bolsa Família e o Programa Minha Casa Minha Vida, além da política de valorização do salário mínimo e da geração de empregos. Ao nosso ver estas foram responsáveis no âmbito interno por melhores taxas de crescimento, melhoria do índice de Gini e redução da extrema pobreza, atingindo a região como um todo.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) consistiu numa retomada do planejamento estatal impossibilitado pela crise da dívida nos anos 1980 e abandonado pelo receituário neoliberal imposto pelo Consenso de Washington dos anos 1990. O programa é dividido entre infraestrutura energética, infraestrutura logística e infraestrutura social e urbana, sendo esta última a concentradora da maioria dos empreendimentos. A importância desse programa para o Nordeste pode ser medida pelo número de empreendimentos na região: a Bahia⁵ supera estados com maior poder econômico como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e é ultrapassada apenas por Minas Gerais. Isso se confirma na medida em que Ceará, Pernambuco e Maranhão ocupam a quarta, quinta e sexta posições brasileiras de maiores empreendimentos do PAC, especialmente em infraestrutura social e urbana.

O Programa de transferência de renda utilizado por vários países também foi ampliado com a eleição democrática do presidente Lula. O discurso inicial de campanha (três refeições por dia) e o Fome Zero não demorou a se transformar na primeira ação de governo. Acreditava-se que seria possível superar a extrema pobreza e a miséria mesmo dentro dos marcos do capitalismo em uma de suas fases de financeirização. Lembramos que em 2003 o país absorvendo uma crise energética de grande porte passava por um contexto de desequi-

⁵ Bahia: 3252 empreendimentos; Minas Gerais, o principal estado do PAC, com 3468.

líbrio macroeconômico, o que dificultou o desenvolvimento de programas nacionais logo no início do governo deslançando os resultados de superação da fome e desnutrição no fim do primeiro e início do segundo mandato do presidente Lula.

Além do seguro safra, seguro desemprego, Benefício de Prestação Continuada já existentes, o governo criou o Bolsa Família, mais um programa de renda mínima ou renda básica que ocupou lugar de destaque em regiões mais pobres principalmente no Nordeste. Seus condicionantes de frequência escolar para crianças, adolescentes e jovens e a obrigatoriedade do acompanhamento médico melhoraram, por si só, as condições de saúde e combate à evasão e ao abandono escolar. Mais de sete milhões de famílias são beneficiadas com o programa que remunera, em média, 192,80 de reais por família no Nordeste (MDS, 2019). O valor médio complementar nunca desestimulou a busca por emprego assalariado – o temor apresentado pelos críticos – pelo contrário, estabeleceu um piso para serviços gerais não formais e de curta temporada.

Em 2013 foi inaugurado pelo governo Dilma, o Programa Mais Médico, cujo norte estratégico principal era reordenar a má distribuição de médicos do país, beneficiando consequentemente a região Nordeste. Para comprovar a reação na região citamos o Estudo da Fundação Oswaldo Cruz indicando que 88% do total de médicos foram para a rede de saúde de municípios com até 50 mil habitantes, ou seja, áreas desprotegidas socialmente, extremamente pobres e que não possuíam atendimento médico permanente. Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão forma os estados que mais absorveram o contingente de profissionais do programa, fazendo com que a razão de médicos por mil habitantes na região Nordeste passasse de 1,23, em 2012 para 1,34, em 2014. A região recebeu 2,5 mil médicos, mais que a metade dos 4.716 profissionais que entraram no programa no seu primeiro momento. (NOGUEIRA, 2016).

Além do acesso, a característica da formação dos médicos cubanos leva a uma identificação imediata com a população que se sente protegida, assistida, contemplada.

Metade dos nove estados do Nordeste tem mais de 85% de sua área caracterizada como semiárida que marca longos períodos de estiagem. Um dos principais projetos dos governos Lula e Dilma foi a Transposição das Águas do Rio São Francisco, projeto idealizado ainda no império e somente execu-

tado quando um líder trabalhador e sindical chegou democraticamente ao governo. A grandiosa obra quando completa, abastecerá as bacias hidrográficas dos estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará e beneficiará quase 12 milhões de pessoas. A população passa a ter esperança na vida mesmo com seca.

Outra importante ação para a convivência com a seca foi a entrega de 1,1 milhão de cisternas para as áreas mais pobres do semiárido Nordeste beneficiando quase 5 milhões de pessoas (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2017). A transformação do programa de cisternas em política pública revelou-se uma ação barata, simples e ao mesmo tempo estruturante e que mantém o abastecimento de água por oito meses para uma família de 4-5 pessoas. O programa de cisternas inclusive foi premiado pela Organização das Nações Unidas com o Prêmio Política para o Futuro em 2017. A população passou a não se desesperar com os períodos de estiagem. O Nordeste enfim, teria a garantia de água.

A questão urbana nos remete diretamente para o direito à cidade e, consequentemente, à moradia digna, direitos fundamentais e constitucionais. O déficit habitacional brasileiro de sete milhões de moradias corresponde praticamente ao mesmo número de imóveis vazios ou a disposição para aluguéis. A exclusão dos pobres gera a coabitação familiar, habitação precária, ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo, o problema do déficit habitacional deixa de ser um problema de fôlego do capitalismo para se revelar num problema de desigualdade social.

Parte significativa do déficit habitacional brasileiro, medido pela Fundação João Pinheiro, está no Nordeste que recebeu 40% das contratações da faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida que atende à população de baixa renda, ou seja, que recebem até 2.600 reais e que, de forma subsidiada, teriam prestações em torno de 1% do salário. Os números revelam que até o segundo mandato da presidenta Dilma 686.479 das residências contratadas foram no Nordeste, de um total de 1 milhão setecentas e trinta (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2017) ou seja, 69%. O programa incluía ainda pavimentação, drenagem e abastecimento d'água, existe um cuidado com a infraestrutura externa das construções inclusive quanto as questões sanitárias, que também se transforma em cuidados com a saúde.

Do mesmo modo, o Minha Casa Minha Vida chegou ao meio rural com financiamento subsidiado e mensalidades calculadas a partir da safra, já que os agricultores não recebem salário e sim rendimentos da produção em determinados meses, conforme período de gestação das lavouras temporárias.

O Programa também experimentou o recurso de mutirões e reforma de residências barateando o custo de mão de obra. Desse modo, o Minha Casa Minha Vida transformou-se num programa necessário, desburocratizado e gerador de renda e emprego nas economias locais.

Esse é o cenário de ascensão a que chamamos de “redenção” do povo pobre do Nordeste. As políticas aqui relatadas associadas às políticas de expansão e inclusão das universidades e institutos federais mudam radicalmente a vida nas cidades pequenas de todos os estados e promovem uma repaginação destas cidades que passam a reproduzir serviços antes só ofertados nas cidades maiores.

As políticas sociais dos governos Lula e Dilma criam um novo nordestino, garantindo o acesso aos serviços básicos e, mais importante que tudo, a consciência concreta do direito dos cidadãos do Nordeste.

O Desmonte Institucional das Políticas Públicas: o caminho para a desconstrução da redução da desigualdade e promoção da igualdade de oportunidades

A crise econômica brasileira toma corpo ainda em 2014 e a falta de uma política que reverta o ciclo negativo aprofundou a crise política. O chamado “terceiro turno” das eleições e as pautas bombas no Congresso Nacional impediram a governabilidade já em 2015 e criaram as condições para o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff.

A necessidade de um golpe institucional passou a ser clara para colocar em prática retrocessos, retiradas de direitos e a imposição de uma reforma trabalhista adaptada aos novos tempos e configurações do mercado. A pauta do capital emergiu em meio ao aprofundamento da crise e desgaste das gestões petistas. Estas gestões antes associadas ao crescimento ocorrido na contramão do movimento internacional passam a ser taxadas como a grande vilã da recessão. Um novo arcabouço passa a ser desenhado e o terreno político preparado para uma reviravolta conservadora.

A indução da economia “ladeira abaixo” trouxe resultados pífios como a repetição da queda do PIB em 2016 e quase nenhuma recuperação em 2017/2018 visto que as principais regiões metropolitanas brasileiras apresentaram elevados níveis de desemprego e informalidade. A taxa de investimento como proporção do PIB foi a menor registrada desde a ditadura militar e a taxa de desemprego subiu para patamares acima de 12% (IBGE/PNAD, 2018). O salário mínimo durante o governo Temer sequer recuperou a inflação e sem projeto nacional, desregulamentou a força de trabalho e atendendo aos interesses internacionais, entregando o pré-sal brasileiro e isentando sua exploração para a cobiça mundial.

O desmonte paulatino das políticas públicas atinge seu ápice no congelamento dos gastos em saúde e educação, conhecido como EC da “maldade” (Emenda Constitucional 95). Cortes e contingenciamentos no Bolsa Família, Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia e no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram registrados nos anos 2017 e 2018. Por outro lado, os benefícios fiscais anuais na Lei Orçamentária Anual de 2018 atingiram o valor de 283,4 bilhões de reais e o pagamento de juros da dívida pública está perto de meio trilhão (OGU, 2018).

A execução de valores em patamares menores do que o registrado na Lei Orçamentária prejudica os estados mais pobres e dependentes das políticas públicas nacionais, particularmente, o Nordeste. O resultado dessa política inverte a curva descendente de redução de extrema pobreza no Brasil que registrou um aumento de 11,2% de 2016/2017, ou seja, 1,5 milhão a mais de pessoas vivendo em tais condições sendo que destes, 800 mil estão no Nordeste. A redução de pessoas extremamente pobres que havia caído de 23 para 8 milhões em 10 anos (2004/2014) volta a subir e atinge o patamar de 14,8 milhões em 2017 (IBGE/PNAD, 2018).

O desmonte do Bolsa Família no governo fica claro pela exclusão de 22 milhões de pessoas no orçamento de 2019, significando um corte de 50% do programa. A região mais prejudicada seria a do Nordeste, onde 3,5 milhões de famílias, ou 11 milhões de pessoas não teriam mais direito aos benefícios. Em meio ao desemprego elevado a medida retira recursos da economia visto que se previa que a cada 1 real gasto no Bolsa Família 1,78 retornaria como efeito multiplicador do produto (MILENA, 2018).

O retrocesso aqui citado também atinge o Programa Minha Casa Minha Vida reduzindo a oferta de residências para faixas de menores rendas prejudicando os mais pobres e invertendo as prioridades do programa, agora focado em rendas maiores. As faixas relativas a rendas menores que representavam quase 70% do programa passaram para menos de 40%, desmontando o maior programa de habitação brasileiro voltado para as camadas de renda baixa, especialmente, no Nordeste (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2017).

Assim, o corte nas áreas sociais e nos investimentos públicos, o aumento da extrema pobreza e da informalidade deprime a economia, mas atinge com maior intensidade a região Nordeste que possui uma dinâmica mais sensível ao gasto público e que necessita de recorrentes políticas nacionais de desenvolvimento para superação das desigualdades sociais.

O aqui denominado desmonte redesenha, freia e impede o acesso promovido desde o início do governo Lula. O nordestino como eleitor se prepara para o embate e o Nordeste como região começa a sofrer as consequências deste desmonte. O clima de reação atinge todos os estados e prepara-se uma resistência ao movimento conservador em curso.

Algumas características de Bolsonaro e seu governo: O Nordeste fora das propostas e exposto pelos riscos de uma prática populista no cumprimento da agenda dos 100 dias

O ambiente

A representação política do golpe institucional que destituiu a presidenta Dilma seguiu retirando Lula das eleições de uma forma drástica pela própria concretização do significado de privá-lo literalmente da liberdade. Mudam-se as interpretações das leis para prendê-lo e ao tirá-lo da disputa Lula visualiza: “eu sou uma ideia!”. Foi o suficiente para que antidemocratas, os ultraconservadores, se unissem para destruir a ideia. A participação de tudo o que havia de mais retrógrado alastrou-se. As minorias passaram a ser sufocadas com discursos de ódio contra mulheres, negros, população LGBT e principalmente contra os pobres! Neste ambiente a região que encarna simbolicamente a pobreza se prepara para a resistência. Aposta na eleição do candidato Lula

e faz sua opção pela manutenção e recuperação das políticas sociais em busca da igualdade de oportunidade base inclusive do pensamento liberal. Do outro lado, ainda na campanha, Bolsonaro sinalizava sua futura relação com o Nordeste e indicava – pelo uso escolhido das palavras e da postura – o que preparava para a região: a destruição do legado social deixado pelos governos do Partido dos Trabalhadores.

Na falta de programa de governo, apegamo-nos aqui às declarações do futuro presidente que por si só resumem estas intenções – dentre tantas a emblemática: “*O presidente deles está em Curitiba*” (BLOG DA CIDADANIA, J.M. Bolsonaro, janeiro de 2019)! O que este ambiente político pode nos trazer?

A reação do Nordeste é imediata. Sobre os nordestinos, as ameaças constantes postas muitas vezes em frases e declarações aparentemente soltas, mas que aos poucos desenham o arcabouço aqui classificado como ultraconservador. Haverá cobrança de mensalidades nas universidades federais? Redução de cotas? Concursos? Será o fim do Bolsa Família? Do BNB? Da Região Nordeste como foco das políticas de financiamento, de melhoria de vida e de sua população? E as ações gerais como afetam a região? As privatizações, o avanço da terceirização com aprofundamento da reforma trabalhista, a Reforma da Previdência? A tese central avança: deixar o Estado capitalista cada vez mais livre para ser apropriado, cada vez mais, pelo capital. Novamente o Nordeste se adaptará?

A agenda em curso

Iremos então seguir os rascunhos do desenho conservador apresentado na chamada agenda dos 100 dias. A Reforma da Previdência sucedeu a apresentação do “pacote anticrime” e penaliza idosos, pessoas com deficiência, mulheres e trabalhadores rurais. Decreta o fim da aposentadoria (a “nova previdência”), eleva a idade mínima para homens e mulheres, desvincula benefícios de aposentados daqueles da ativa e aumenta o tempo de contribuição, tudo isso numa conjuntura de desregulamentação do trabalho formal e de pífio crescimento econômico. A reforma tende a excluir os trabalhadores do sistema previdenciário, reduz o alcance dos benefícios sociais, impossibilita a aposentadoria rural e joga a “nova” previdência nas mãos da capitalização favorecendo ainda mais o setor financeiro que sempre lucra com a crise política e econômica. A solidariedade é substituída pela lógica do mercado diante de uma brutal de-

sigualdade de renda, principal problema brasileiro que se reproduz de forma contundente sobre as populações e a vida do Nordeste.

A questão da previdência não deveria estar deslocada da questão tributária, da resolução do problema orçamentário, sufocado pelo cumprimento do serviço da dívida pública. A legitimidade que o governo adquiriu nas urnas não está sendo aproveitada para encarar os principais problemas nacionais que não se resolvem apenas com a ascensão do novo (velho) político, do político gestor e antissistêmico, e do combate à corrupção, isso não é suficiente. No entanto, a reforma se encaixa no projeto geral, busca capturar os governadores porque promete ser vinculada, com aplicação automática para os estados e seus regimes próprios, promovendo, na promessa um alívio desde a implantação e uma economia forte em uma década.

O “pacote anticrime” é apresentado na tentativa de responder sobre segurança, tema central na última eleição presidencial e que domina os debates de posse e possivelmente porte de arma na sociedade brasileira. Aparentemente menos polêmica, aos poucos revela um conceito de combate ao crime que abandona definitivamente as prováveis causas sociais associadas à injustiça, à pobreza e à desigualdade.

Nas relações internacionais, o governo exalta as ditaduras, se humilha e se oferece aos Estados Unidos (reafirmando ícones como a Coca-Cola, a Disneylândia e a oferta de Alcântara, em São Luís do Maranhão) e aponta para estratégias belicosas como resolução dos problemas políticos da América Latina. Do mesmo modo, negligencia o BRICS na esperança de fazer parte da OCDE, renunciando ao tratamento diferenciado de um país em desenvolvimento em organizações com metas nacionais.

O horizonte do Ministério da economia, além da tramitação rápida da reforma da previdência, aponta para as privatizações e extinção dos percentuais constitucionais de Saúde e Educação alegando que esta medida amenizaria as dívidas dos estados e municípios, eximindo a participação da União.

A maioria da dívida dos estados concentra-se em apenas quatro unidades da federação: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, detentores de mais de 80% do total da dívida.

Entre as metáforas e exemplos grotescos do ministro Guedes, o termo “*Brasil quebrado*” é recorrente e também atribuído a outros estados da federa-

ção, entretanto, o problema da dívida pública e o exorbitante pagamento de juros, a sonegação, a dívida ativa, incluindo a da previdência e os incentivos fiscais indiscriminados federais, estaduais e municipais passam longe dos esforços em demonstrar a bancarrota financeira brasileira.

Como pano de fundo, estamos sob a política de congelamento de gastos públicos. Esta política ainda desenvolvida no governo anterior retira do Estado a capacidade de agir contracíclicamente impulsionando a economia com investimentos públicos para contrabalançar as consequências sociais funestas em períodos recessivos com alto desemprego. Desde o governo anterior essas ações foram paralisadas e, sob um discurso de austeridade (*o Brasil quebrado*), se fez a opção por complicar o cenário garantindo exclusivamente a preservação da riqueza financeira. É assim que nossos indicadores só pioram desde o ano de 2015, com grandes possibilidades de piorar ainda mais. Continuando por este caminho, o Estado ficará completamente engessado, incapaz de agir para reduzir os efeitos perversos da recessão.

Apresenta-se num processo aparentemente contraditório a irrelevância da política, consequência de modelos ultraconservadores que em um processo de desmoralização com discursos aguçados contra a corrupção tentam, na verdade, o fim da política. Associam corrupção a gastos públicos e os dois a uma “velha” política que, na verdade, nega a política vista do ponto de vista da participação social, da mudança, da democracia e das conquistas sociais.

É nesse contexto que precisamos analisar as perspectivas para o Nordeste do Brasil.

Para além do silêncio: Como o Nordeste aparece no programa e no governo de Bolsonaro?

O Programa de governo apresentado e nunca debatido na campanha tratou a região Nordeste de uma forma marginal. Após a ênfase no processo de facilitação para abertura de empresas, e o excesso de Estado nas regras gerais, a região é citada como uma ‘potência energética’:

Apesar de acreditarmos que o novo modelo será benéfico para o Brasil como um todo, consideramos que o Nordeste será uma das regiões mais beneficiadas. Com sol, vento e mão de obra, o Nordeste pode se tornar a base de uma nova matriz

energética limpa, renovável e democrática. Expandindo não somente a produção de energia, mas de toda a cadeia produtiva a ela relacionada: produção, instalação e manutenção de painéis fotovoltaicos; parceria com as universidades locais para o desenvolvimento de novas tecnologias; surgimento ou instalação de outras indústrias que sejam intensivas no uso de energia elétrica etc. (PSL, 2018).

O que podemos inferir? Com certeza o Nordeste não é e não será prioridade. A região se transformou em “*vento, sol e mão de obra*”? Desde o início do ciclo recessivo recente e exatamente por ser a região com os estados mais pobres do país a população sofre com o desemprego e freio nas políticas sociais. Segue a lógica simples da principal necessitada se transformar na principal afetada. E o silêncio sobre ela é nefasto. No caso, não apenas retira os benefícios, mas promete um recuo de prioridade. No entanto, nossa hipótese é que o governo precisa do seu apoio.

Declarações na imprensa do tipo “o presidente deles está em Curitiba” preocupam. Na verdade, o Nordeste saiu da pauta. De início foi anunciado um “grupo interministerial” que tinha por objetivo discutir os “problemas do Nordeste”. Seria esta uma saída para garantir o apoio dos parlamentares para aprovação das reformas pretendidas? Afinal, como diz Bolsonaro: “Eu não posso fazer uma guerra com o governador do Nordeste, atrapalhando a população”... e segue criticando os governadores todos eles de partidos de oposição ao seu governo. “O homem mais sofrido do Brasil está na região, exatamente por essa mentalidade desses governadores”. (SBT, janeiro de 2019 – J.M.Bolsonaro).

Ainda em janeiro de 2019, o ministro do Desenvolvimento Regional apresentou a data de 31 de maio para completar o Plano de Metas para o Desenvolvimento do Nordeste (RECORD TV, janeiro 2019). Anunciou ali a intenção do governo para definir ações diretas para a agricultura familiar, geração de empregos e produção de água potável a partir de qualquer tipo de água. Seriam estas as prioridades para a região? Segundo o ministro, o objetivo principal seria garantir a segurança hídrica. Além disso agiria com 41 cidades-piloto indutoras de desenvolvimento.

Esse plano, em princípio, apresentará ações coordenadas segundo o ministro, já que o governo “não reagirá mais a demandas” com ações fragmentadas, numa clara crítica aos políticos e suas emendas. Para o ministro, este programa

trará soluções para substituir a Operação Carro-pipa que chegou a atender 2 milhões de pessoas por mês nos períodos de estiagem. A saber o que seria este plano. Acreditamos que se resumirá em programas de dessalinização de água, que já existem com tecnologias da EMBRAPA e ações pontuais de estímulo à agricultura familiar, uma vez que os programas do governo do PT foram desativados.

No cenário de disciplina fiscal com o mote de um “Brasil quebrado”, apresentado e enfatizado diariamente como principal argumento para as reformas e sem nenhuma penalização do capital, nem de longe se pode esperar que programas de grande impacto na região Nordeste sejam ampliados ou mesmo mantidos. O fim do Mais Médicos já foi anunciado. O que se vislumbra pelas ações em nível micro disfarçados de controles e ações antifraudes é que o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Programa de Aceleração do Crescimento e distribuição de Cisternas, sofrerão cortes ou mesmo desaparecerão.

A dita racionalidade desmonta os programas sociais, prejudica a região e os mais pobres e contribui para o aumento da desigualdade e da miséria. Assim, se teme que o método baseado na meritocracia levará o Nordeste, novamente, ao mapa da fome e desnutrição.

Nesta ausência de pauta para o Nordeste há que se destacar as ações do governo federal aqui citadas e as reações dos governadores da região que derrotou Bolsonaro em seu território. No bojo, à espreita, a população por vezes aguarda, às vezes reage pelos movimentos sociais e já começa a sentir o abandono das políticas e do braço do Estado que sempre, em todos os momentos de ascensão, esteve presente.

Compreendendo a situação e sentindo-se fora das articulações e discursos oficiais e também entendendo a paralisia do governo federal, os governadores do Nordeste assinaram um protocolo que pretende como resultado a construção de um Consórcio Nordeste (CARTA DE SÃO LUÍS, 14/03/2019). O que diz a carta e de que se trata o consórcio?

A Carta dos governadores

O referido documento objetiva a criação do consórcio como instrumento político e jurídico para fortalecer a região e melhorar os serviços públicos para a população nordestina. Para isso, os governadores prometem agir com a participação de 153 deputados federais e 27 senadores da região.

Quanto às políticas anunciadas, os governadores: (1) repudiam a desvinculação das receitas de Saúde e Educação, bem como a extinção de fundos constitucionais; (2) defendem instituições públicas como o BNB, a SUDENE e a CHESF; (3) propõem rediscutir o pacto federativo; (4) recriminam os impactos negativos da Reforma da Previdência sobre pobres, mulheres, trabalhadores rurais, idosos e pessoas com deficiência; (5) rejeitam também a desconstitucionalização da previdência, refutam a capitalização pelo fato de penalizarem os mais pobres e sugerem ao governo que o setor financeiro contribua de modo mais justo para o equilíbrio fiscal, ao invés de penalizar os mais pobres. E, por fim, (6) ratificam o empenho para caminhar para uma nação justa e soberana.

Os governadores ratificam no documento a mensagem passada pelos resultados das eleições. São contra as reformas ultraliberais vitoriosas no discurso que levou à vitória de Bolsonaro. Unem-se para em bloco agirem em prol da região. Unem-se para em bloco pressionarem e para serem enxergados em bloco.

O provável populismo

Toda e qualquer perspectiva desse governo deve também ser desenhada sob o prisma do populismo. A aparente negação dos costumes e da liturgia do cargo induzem um comportamento para o presidente que o associa a experiências anteriores de populismo no Brasil. O próprio lema “O Brasil acima de tudo”, que se traduz no termo tão usado na campanha “meu partido é o Brasil” podem levar a crer na possibilidade de ações diretas para o povo, sem considerar os apelos dos governadores. As sempre reafirmadas rejeições de atendimento a demandas “isoladas” retiram o papel dos representantes do povo nordestino e podem personalizar as respostas esperadas num discurso presidente-povo.

Ainda não se registrou esta tentativa, mas se acredita possível. Afinal foi esse povo que derrotou o projeto de Bolsonaro e fez a opção pelas políticas públicas que dariam num futuro a convergência para a igualdade de oportunidades. Em outros momentos foi a opção do populismo com suas ações diretas para capturar o pobre e referendar a pobreza como aliada que venceu. Nas declarações de um dos ícones do governo, “o Nordeste é o centro das atenções para mudar o Brasil”. (EXAME, general Augusto Heleno, 21/11/2018).

Enfim para onde vamos? Algumas notas conclusivas

Vimos que na história recente da região Nordeste do Brasil os avanços mais importantes se deram através do braço do Estado. Desde as ações da SUDENE, passando pelo financiamento através do BNB, vimos que o Nordeste sempre se engajou. Este engajamento induzido por políticas públicas em nenhum momento entrou em contradição com a lógica da reprodução do capital, muito pelo contrário. Sempre foi complementar à lógica da acumulação, serviu a ela e criou castas, às vezes expressas em oligarquias associadas às propriedades tradicionais e em outras vezes fazendo surgir grandes riquezas geradas pelos direcionamentos dos financiamentos.

Esse esquema diferencia também os estados, selecionando Bahia, Pernambuco e Ceará como aqueles mais “beneficiados” por tais políticas. Assim, dentro da região, os estados se diferenciam na economia, mas se igualam pela pobreza e desigualdade.

A importante reviravolta se deu com as políticas a partir da Constituição Federal que agiu sobre a região mais pobre do Brasil através de ações de longo prazo estruturando a Educação Básica e o acesso e assistência à saúde. Aliado a isso, novamente o financiamento do desenvolvimento é de alguma forma garantido com o BNB administrando o FNE.

A possibilidade de decolar vem com as políticas sociais e transversais dos governos Lula e primeiro governo Dilma. As políticas de combate à pobreza e desigualdade atingem em cheio o povo nordestino que se preparou para a igualdade de oportunidades, contraditoriamente um pressuposto do modelo liberal em sua concepção filosófica. A educação passa a ser garantida até a universidade. A expansão das universidades e institutos federais traz aos jovens a esperança. As políticas sociais são costuradas cuidadosamente por todos os ângulos: o acesso à água, à comida, à produção familiar, à educação e à saúde se alastra.

Politicamente registramos fortes reveses. Os jovens que não viveram períodos de penúria passaram a exigir mais. Mesmo com todo o discurso contrário e os inúmeros percalços do período eleitoral, o projeto social do candidato de Lula venceu. Bolsonaro foi derrotado.

Foi passando por esses pontos que apresentamos nossas perspectivas. Como o Nordeste reagirá a um governo conservador? As pistas estão dadas,

seja pela resistência dos governadores, seja pela resistência de seu povo ou pelo populismo que aos poucos impregna o conceito de Bolsonaro para a negação da política – temos um horizonte de muita luta. Não acreditamos que haja um projeto de nação por trás do lema “Brasil acima de tudo” e, caso aconteça, não vislumbramos a região Nordeste como ação prioritária. Ainda mais num contexto de redução do Estado, levando-o ao mínimo, podendo chegar ao paroxismo de “todos por si, o Estado por ninguém”. É preciso resistir!

Referências bibliográficas

- BLOG DA CIDADANIA. *Entrevista de Jair Messias Bolsonaro*, janeiro, 2019. Disponível em: <<https://blogdacidadania.com.br/>>.
- BNB/ETENE. *Nordeste do Brasil*, Sinopse Estatística 2016. BNB, 2016.
- CARTA DE SÃO LUIS. Carta dos Governadores, Encontro de Governadores do Nordeste, Gestão 2019-2022, São Luis, 14 mar. 2019.
- CAVALCANTE, J. Franco. *Desenvolvimento e a Dinâmica da Industrialização Recente no Estado do Ceará*. Dissertação de Mestrado, CAEN/UFC, 1992.
- COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- EXAME, Newsletter. *Entrevista do Gal. Augusto Heleno ao Globo*, 21/11/2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). *Produto Interno Bruto dos Municípios*, vários anos.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios (PNAD)*. IBGE, 2001-2009, 2011-2012;
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílios (PNAD)*. IBGE, 2018.
- FERREIRA, Assuero. A dinâmica da expansão industrial recente no Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v.14, n.2. abril/junho, 1983.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Nordeste foi a região mais privilegiada pelo MCMV*. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/lulapelobrasil/2017/08/22/nordeste-foi-regiao-mais-beneficiada-pelo-mcmv/>>. 2017. Acesso em: 13 ago. 2019.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo: Ed. Nacional, 1983; GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. Reprodução da segunda edição de 1967. Recife: SUDENE, 1985.
- HIRSCHMAN, Albert O. *Política Econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- MILENA, Lilian. *Tereza Campello denuncia o desmonte do Bolsa Família*. Disponível em: <www.jornalgggn.com.br/https://jornalgggn.com.br/politicas-sociais/governo-temer-estabelece-corte-de-50-do-bolsa-familia/>. 2018.
- MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>>.

- NOGUEIRA, Priscila *et al.* *Características da Distribuição de Profissionais do Programa Mais Médicos nos estados do Nordeste*. Fundação Oswaldo Cruz, Pernambuco, 2016.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Francisco de; REICHSTUL, Henri F. *Mudanças da divisão inter-regional do trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, F. *Economia da dependência imperfeita*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (OGU). 2018.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Lula e Dilma entregam 1,1 milhão de cisternas no Nordeste*. Disponível em: <<https://pt.org.br/lula-e-dilma-entregaram-11-milhao-de-cisternas-no-nordeste/>>.
- PARTIDO SOCIAL LIBERAL (PSL). *Propostas de Governo do candidato Jair M. Bolsonaro*, 2018.
- RECORD TV. *Entrevista de Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto*, janeiro, 2019.
- SBT. *Entrevista de Jair M. Bolsonaro*, janeiro 2019.
- SUDENE/BNB. *Produto e formação bruta de capital fixo*, Nordeste do Brasil (1965-1989). Recife, 1987.
- SUDENE(2018). *Produto Interno Bruto Regional (2005-2015)*. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/images/arquivos/planejamento/odne/boletins/boletimPIB20052015.pdf>>.

Dobrando a aposta na produção do caos: encarceramento como diretrizes do projeto “anticrime”

Camila Caldeira Nunes Dias¹

Renato Campos Pinto De Vitto²

Introdução

No dia 19 de fevereiro de 2019, a Presidência da República remeteu ao Congresso Nacional as proposições legislativas que compõe o que denominou de “pacote anticrime”. As medidas são compostas por dois projetos de lei e um projeto de lei complementar que alteram 14 leis como o Código Penal (Decreto-lei 2.848/40), o Código de Processo Penal (CPP, Decreto-lei 3.689/41), a Lei de Execução Penal (7.210/84), a Lei de Crimes Hediondos (8.072/90) e o Código Eleitoral (4.737/65)³.

De acordo com os pronunciamentos oficiais, os textos são voltados para o combate ao crime organizado, ao crime violento e à corrupção que, nas palavras do ministro da Justiça e da Segurança Pública, o ex-juiz Sérgio Moro, são

¹ Socióloga, professora da UFABC, pesquisadora do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da USP, autora dos livros *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência* e *A guerra: ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. Este último, em coautoria com Bruno Paes Manso.

² Defensor público do Estado de São Paulo, foi diretor-geral do Departamento Penitenciário Nacional (2014-2016), e assessor-chefe do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penitenciário do Conselho Nacional de Justiça (2016-2018). Mestrando em Direito Público pela escola de Direito da FGV-SP.

³ PL-881/2019, PL-882/2019 e PLP-38/2019.

problemas relacionados que devem ser enfrentados conjuntamente⁴. Ainda de acordo com os pronunciamentos públicos do ministro em questão, a fim de se debelar as facções criminosas deve ser posta em prática estratégia de isolamento das lideranças criminosas e rastreamento das receitas, tal qual operado no enfrentamento das máfias sicilianas.

No presente artigo, pretendemos analisar o possível impacto da aprovação dos projetos no sistema prisional brasileiro e suas potencialidades e limitações no que toca ao enfrentamento das facções criminosas. Para tal, partiremos da análise dos principais tópicos dos projetos de lei que se relacionam ao tempo e forma de cumprimento da pena. Em seguida resgataremos aspectos atinentes à organização das facções criminosas no Brasil, em especial a mais influente delas, o Primeiro Comando da Capital (PCC). Por fim, serão apresentadas propostas concretas para o enfrentamento do problema em questão.

O conteúdo do “pacote”

Como afirmado, os projetos que compõem o “pacote anticrime”, alteram diversas leis e códigos, apostando no recrudescimento das leis penais e processuais penais como formas de combater o crime. Vale destacar que a proposta foi construída ao largo da participação de acadêmicos, especialistas e entidades voltadas ao estudo do campo da segurança pública e sistema penitenciário, não se fez acompanhar de diagnósticos, justificativas, de um planejamento gerencial ou de um modelo de governança apto a cumprir a sua propalada finalidade de reduzir os índices de criminalidade.

Não foram aproveitados quaisquer levantamentos, diagnósticos ou prognósticos que nos últimos anos foram produzidos em universidades e órgãos públicos diversos⁵, uma boa parte dos quais financiados com recursos pú-

⁴ Conforme notícia extraída do Portal da Câmara dos Deputados: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/572586-PACOTE-ANTICRIME-PROPOE-ALTERACOES-EM-14-LEIS.html>>. Acesso em: 26/03/2019.

⁵ Numerosas pesquisas foram produzidas pelo IPEA: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/150611_relatorio_reincidencia_criminal.pdf>, na SENASP: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa>>; e no DEPEN: <http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf0>. Além disso, destacamos as enormes contribuições do Fórum Brasileiro de Segurança Pública: <<http://>>

blicos e com o objetivo fundamental de fornecer subsídios para a política pública propriamente dita – algo completamente diferente de um conjunto de propostas de alteração legislativa, sem qualquer fundamentação empírica, analítica ou teórica.

A aposta, mais uma vez, consiste na promessa de que as mudanças legislativas irão acabar com a impunidade e operar transformações virtuosas, reduzindo a criminalidade. Tal percepção, que no máximo pode operar positivamente na sensação de insegurança da população, desconsidera o caráter complexo e multifatorial do fenômeno criminal e não introduz nenhuma ação que possa tratar de forma efetiva as causas e determinações dos atos criminosos e na organização das facções criminosas.

Não se articula com o recém-aprovado Sistema Único de Segurança Pública⁶, não se volta ao aprimoramento das corporações policiais e penitenciárias, e parece desconsiderar que o índice de elucidação de crimes no país é extremamente baixo e está no centro da questão da impunidade⁷.

Em suma, a partir da supressão de direitos e garantias processuais, o chamado “pacote anticrime” institui mecanismos de justiça penal negocial, inaugura um regime jurídico próprio para a figura do informante, amplia as hipóteses de identificação genética de presos, reduz o âmbito de aplicação do instituto da prescrição, altera regras de competência e o regime da legítima defesa em favor de agente de segurança pública, e revê o tratamento penal do chamado caixa dois, dentre outras medidas.

Por outro lado, embora não altere de forma quantitativa a punição dos crimes com maior incidência no Brasil, endurece consideravelmente o regime de cumprimento das penas, e confere um tratamento gravoso para o cum-

www.forumseguranca.org.br/publica/. Isso, para não falar dos centenas de trabalhos que vêm sendo realizados nas universidades brasileiras e outros institutos de pesquisa. Ver ainda: IPEA; LEMGRUBER & FERNANDES; CERQUEIRA *et al.*; CAMPOS.

⁶ Lei 13.675/2018 que, em essência, se resume a um conjunto de previsões programáticas de organização de corporações policiais e penitenciárias, não cuidando verdadeiramente de uma articulação voltada à promoção da segurança pública a partir de ações preventivas.

⁷ O Núcleo de Estudos de Violência da USP vem desenvolvendo, há anos, pesquisas sobre a impunidade penal, seus efeitos e suas consequências sociais. Há um amplo material disponível em: <<http://nevsp.org/estudo-da-impunidade-penal/>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

primento da pena em unidades penais de segurança máxima, em especial no sistema penitenciário federal.

Dado o limitado escopo do presente texto iremos nos ater à análise das medidas que agravam o tempo e a forma do cumprimento da pena, para a partir daí tecer considerações sobre o impacto das propostas na desarticulação das facções criminosas – argumento central mobilizado na justificativa da propostas

O aumento do tempo de cumprimento da pena de prisão

Um antigo remédio para um velho problema no que diz respeito ao agravamento do tempo de cumprimento das penas, destacamos a inevitável ampliação da incidência do regime prisional fechado, que se concretiza a partir da alteração prevista para o artigo 59 do Código Penal, que passa a atribuir ao magistrado ampla margem de discricionariedade para fixação do lapso temporal necessário para a progressão de regime, conforme parágrafo único acrescentado ao referido artigo.

Institui, ainda: 1) Regime fechado inicial obrigatório para reincidente, para o que chama de criminoso habitual ou profissional⁸, para os crimes de roubo com arma de fogo ou com resultado de lesão grave, bem como para os tipos penais do peculato e corrupção passiva e ativa (§§s. 5º, 6º e 7º, na nova redação conferida ao artigo 33 do Código Penal); 2) Veda a progressão de regime para acusados de integrar organização criminosa quando houver elementos probatórios que indiquem a manutenção de vínculo associativo (nova redação do §º 9 do artigo 2º da Lei 12.850/2013).

Por fim, prevê que os condenados por crimes hediondos somente poderão progredir de regime quando constatadas condições pessoais que façam presumir que ele não voltará a delinquir, restaurando a figura do exame criminológico obrigatório, além de aumentar o lapso temporal para progressão de regime para três quintos do total da pena nos crimes hediondos com resultado morte (nova redação do § 2º da Lei 12.850/2013).

A esse conjunto de medidas, que comportariam críticas individualizadas quanto à constitucionalidade e à conveniência, podemos atribuir uma conse-

⁸ Estatui quanto a estes comando de denegação obrigatória da liberdade provisória (art. 310, § 1º do Código Penal na nova redação proposta).

quência óbvia: o aumento do tempo de pena cumprido nos regimes fechado e semiaberto. Note-se que dos pronunciamentos do ministro da Justiça extrai-se a impressão de que os lapsos hoje previstos são lenientes em demasia e que apenas o cumprimento da pena no regime fechado constitui resposta idônea para a criminalidade.

Lamentavelmente, a conclusão desconsidera que na esmagadora maioria dos processos de execução penal o tempo de pena efetivamente cumprido até que se efetive a progressão é substancialmente superior ao tempo previsto em lei (um sexto para crimes comuns, dois quintos para primários em crimes hediondos ou equiparados e três quintos para reincidentes em crimes hediondos ou equiparados). Ignora, por outro lado, que na dura realidade das prisões brasileiras, os estabelecimentos voltados ao cumprimento de pena em regime semiaberto, como regra, não guardam diferença essencial em relação aos estabelecimentos do regime fechado.

Ao contrário do que prevê a Lei de Execução Penal, a efetiva autorização para trabalho externo é a exceção, e a conformação arquitetônica e o padrão operacional são praticamente idênticos às unidades do regime fechado. Em outras palavras, é notório para quem conhece a realidade do chão das cadeias brasileiras que o regime semiaberto é uma ficção e que a realidade aponta para o cumprimento da pena neste regime de forma praticamente tão ou mais gravosa quanto no cumprimento de pena em regime fechado (DIAS, 2017).

De todo modo, fato é que o conjunto das medidas acima referido contribui para dificultar a progressão de regime, e, por conseguinte, a sua eventual aprovação irá implicar no agravamento da superlotação carcerária (DIAS *et al.*, 2015). Apenas se considerarmos a previsão do novo parágrafo único do artigo 59, que confere a todo magistrado plena discricionariedade para elevar os lapsos de progressão, o potencial impacto é brutal.

Por outro lado, o agravamento da superlotação também irá se operar a partir das propostas que ampliam as hipóteses de execução provisória da pena, definindo como regra o início do cumprimento de pena após a condenação em segundo grau, e, no caso do tribunal do júri, após o veredito condenatório do Conselho de Sentença, já em primeiro grau jurisdicional.

Não se objete que o termo inicial do cumprimento de pena não irá refletir no total da pena cumprida, pois não é raro o provimento de recursos defen-

sivos ou habeas corpus no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal. E, quando a reforma da decisão de segundo grau ou do Conselho de Sentença implicar redução de pena ou modificação de regime, poderemos ter o indevido cumprimento, ainda que parcial, de penas privativas de liberdade.

De todo modo, mais uma vez deixando de lado as críticas que poderiam ser dirigidas à constitucionalidade da proposta, temos como certo que sua aprovação contribuirá em alguma medida para o agravamento da superlotação carcerária.

O endurecimento disciplinar da pena de prisão: punir sempre mais

Em outra linha de proposições, contempladas no pacote, temos uma infinidade de dispositivos que alteram a forma de cumprimento de pena, restringindo as saídas temporárias (§ 7º do artigo 2º da Lei 8.072/1990) e estabelecendo regras extremamente rígidas para o cumprimento de penas em presídios federais, estabelecendo a sua aplicabilidade para unidades de segurança máxima porventura mantidas pelos estados.

Entre as propostas destacam-se o aumento do período de permanência no Sistema Penitenciário Federal de um para três anos, subvertendo a excepcionalidade e temporariedade da custódia nos presídios federais, além da consagração de um regime de isolamento individual de 22 horas diárias, a restrição de contatos de familiares, com a consequência implícita de vetar a visita íntima, e advogados, a obrigatoriedade do monitoramento de todos os contatos dos presos em unidades, além da instituição da figura do juiz sem rosto, atribuindo-se a colegiados de juízes a competência para julgamento das questões relativas à custódia nas unidades penais federais.

Neste particular o pacote aposta na valorização do modelo de isolamento celular individual inspirado no modelo estadunidense das “*supermax*”, como forma de impedir a comunicação das lideranças das facções criminosas com a sua rede. Não se trata de uma novidade, uma vez que o sistema penitenciário federal, instituído no país em 2006 como forma de lidar com os problemas decorrentes da custódia de lideranças de facções criminosas, vem operando de modo a ser o destino certo de parte de presos envolvidos em rebeliões e distúrbios verificados nos Estados da Federação. Antes mesmo disso, o dispositivo do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) era aplicado em algumas unidades prisionais especiais, nos estados, com o mesmo objetivo e tendo como

alvo, em geral, o mesmo perfil de preso (DIAS, 2009, 2017; TEIXEIRA, 2009; SALLA, DIAS & SILVESTRE, 2012) .

Em relatório publicado no ano de 2014, denominado *Entombed: Isolation in the US Federal prison system*⁹, a Anistia Internacional tece severas críticas ao modelo de isolamento penitenciário aplicado no sistema prisional federal dos EUA, que se prevê a custódia por períodos de 18 a 24 meses, recomendando que todas as jurisdições garantam que o confinamento solitário deve ser aplicado como último recurso e pelo mínimo período possível, sendo questionável a sua efetividade para a redução da criminalidade ou mesmo para o desbaratamento das gangues que lá atuam.

Há um volume expressivo de pesquisas a respeito desse tipo de regime, não apenas nos Estados Unidos, como também na Europa (MEARS, 2013; MEARS & BALES, 2010; PIZARRO & NARAG, 2008; PIZARRO & STENIS, 2006; ROSS, 2013; SHALEV, 2015, 2009, 2008). Outras questões relacionadas aos impactos da segregação em regime de isolamento na saúde mental dos custodiados são arguidas contra o modelo, não havendo no Brasil estudos aprofundados a respeito do tema que possam subsidiar a proposta de dilação do prazo de prisão em unidades penais federais, o que deve ser objeto de real preocupação.

Na prática, a adoção de períodos de custódia em presídios federais pelo prazo de três anos implicará, em boa parte dos casos levados ao SPF, como os que se relacionam ao tráfico de drogas, cuja pena mínima é de quatro anos, na execução da quase totalidade da pena. O cumprimento integral da pena em regime de segurança máxima constitui uma prática inadequada até mesmo conforme os parâmetros adotados pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos – país que está na dianteira no uso do isolamento – que recomendam, no relatório denominado *Report and recommendations concerning the use of restrictive housing*¹⁰, que na ausência de um motivo plausível e convincente, os custodiados em regime de isolamento não devem ser liberados deste regime diretamente para a comunidade.

⁹ Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/documents/AMR51/040/2014/en/>>. Acesso em: 26 de março de 2019.

¹⁰ Janeiro de 2016 – disponível em: <<https://www.justice.gov/archives/dag/report-and-recommendations-concerning-use-restrictive-housing>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

Outras críticas podem ser dirigidas à proposta, como a visita familiar virtual ou em parlatório, que conspira contra a manutenção dos vínculos pessoais e familiares, que constitui um dos pilares da reintegração social do apenado, devendo ser fomentada e estimulada. Note-se que o regime de segurança máxima especial aplicável nas unidades penais federais já é extremamente rígido, prevendo o isolamento celular individual por 22 horas do dia. A visita, nesse contexto, se afigura como um direito inerente à dignidade da pessoa, do custodiado e de seus familiares, sendo que a sua realização de forma virtual ou por parlatório, sem possibilidade de contato humano constitui inequivocamente forma de tratamento cruel ou degradante (DIAS, 2009).

Por outro lado, o monitoramento dos parlatórios por áudio e vídeo, bem como a gravação de atendimentos de advogados, que podem hoje ser adotados como medida excepcional justificada por evidências concretas da prática de crime nas visitas ou atendimentos jurídicos, parece violar frontalmente as prerrogativas da advocacia, bem como a regra 61.1. das Regras de Mandela, que estabelecem os parâmetros mínimos das Nações Unidas para o tratamento dos presos:

Os presos devem ter a oportunidade, tempo e meios adequados para receberem visitas e de se comunicarem com um advogado de sua própria escolha ou com um defensor público, sem demora, interceptação ou censura, em total confidencialidade, sobre qualquer assunto legal, em conformidade com a legislação local. Tais encontros podem estar sob as vistas de agentes prisionais, mas não passíveis de serem ouvidos por estes.

A despeito das tantas críticas individuais que podem ser feitas em relação à linha de propostas, é de se notar que o pacote, neste particular, mal escondeu o seu fetiche pelos modelos de segurança máxima, o que talvez se explique pelo fato do atual ministro ter judicado na execução da pena dos custodiados na unidade federal de Catanduvas. No entanto, para além de uma resposta meramente simbólica, parece desconsiderar que a possibilidade de inclusão em presídio federal atinge diretamente um contingente ínfimo de pessoas dentre as 750 mil privadas de liberdade hoje no país. Hoje dispomos no país de apenas pouco mais de mil vagas no sistema penitenciário federal que em tese devem ser destinadas a um perfil muito específico de presos, conforme previsto na lei 11.671/2008.

Não se pode ignorar que o fenômeno do encarceramento em massa que se instituiu no país sobretudo a partir da década de 1990 é diretamente responsável pela formação das facções criminosas que guardam o traço particular de, no Brasil, terem se organizado a partir do sistema prisional, alimentado sua legitimidade simbólica nas péssimas condições de encarceramento, da superlotação e da violência institucional (COELHO, 1987, 2005); DIAS, 2013; Dias *et al.*, 2015).

Assim, de um lado a proposta aumenta a incidência do regime fechado contribuindo para a retroalimentação das facções, que recrutam e fidelizam seus quadros a partir do sistema penitenciário, e de outro aposta num modelo de gestão que não pode ser aplicado em escala.

Note-se que o custo de um preso no sistema penitenciário federal, incluindo as despesas de pagamento de pessoal, que requer quase dois agentes penitenciários para cada preso, é superior ao montante de 15 mil reais por mês por detento¹¹, montante que corresponde a quase dez vezes o custo médio do preso no país que se situa no patamar de 1849,61 reais¹². Tal fato aliado, ao escasso número de vagas disponíveis, impõe que se entenda este instrumento como excepcionalíssimo, a ser utilizado apenas nas hipóteses em que elementos concretos apontem pela estrita necessidade da utilização de tal expediente.

Carecemos em verdade de um modelo de gestão para a política penitenciária no país que seja aplicável para a imensa maioria dos presos, que não são lideranças criminosas. Mais de 99% da população prisional brasileira não se enquadra nos requisitos para custódia no sistema penitenciário federal. Assim, quando o projeto sinaliza pela proeminência do modelo de segurança máxima como solução, está vendendo a ideia de que ele pode ser aplicado em escala,

¹¹ Levantamento realizado no ano de 2014 pela Secretaria Executiva do Ministério da Justiça aponta um custo mensal médio por preso entre cerca de 6 e 8 mil reais, sem considerar as despesas de pessoal. A se considerar as despesas de pessoal, sem os impactos previdenciários, este custo chega ao montante acima registrado. Fonte: Relatório de análise de custos do 2º semestre de 2014 no Sistema Penitenciário Federal, Ministério da Justiça, Secretaria Executiva, Coordenação Geral de Planejamento Setorial (CGPLAN).

¹² Conforme levantamento realizado no artigo *Questão Federativa, sistema penitenciário e intervenção federal*, Beto Ferreira Martins Vasconcelos, José Eduardo Martins Cardozo, Marivaldo de Castro Pereira, Renato C. P. De Vitto. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/514>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

o que é irreal, seja pelo custo, seja pelo perfil da imensa maioria dos presos no país. E também não há quaisquer evidências de que ele represente uma solução adequada para os graves problemas da violência no Brasil.

Portanto, a proposta não toca nos reais problemas que afligem o nosso sistema prisional, cujo estado de coisas inconstitucional, declarado pelo Supremo Tribunal Federal na arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF – nº 347/2015, somente será superado com a adoção de reformas estruturais que passam pela reorganização federativa, com a assunção de uma efetiva coordenação da política pelo governo federal, pelo fortalecimento das estruturas de governança, pela definição e implementação de diretrizes adequadas para a gestão dos serviços penais e pela gestão da informação na avaliação dos benefícios previstos em lei.

Por outro lado, o mero isolamento das lideranças no sistema penitenciário federal, além de potencialmente propiciar o intercâmbio e a nacionalização das facções, como apontam alguns críticos, não dá conta da possibilidade de substituição das lideranças sem que haja nenhum impacto em tais organizações (DIAS, 2017, MANSO & DIAS, 2017; MANSO & Dias, 2018)

Enfim, quando se invoca o modelo de enfrentamento das máfias sicilianas como paradigma de atuação em nosso país, ignora-se particularidades dos grupos criminais brasileiros que – principais “alvos” das propostas aqui discutidas – têm justamente na prisão o seu berço e lócus de atuação e no encarceramento a força motriz de seu fortalecimento e expansão.

Análise das características das facções criminosas no Brasil

Os grupos de presos chamados de “facções prisionais” têm se multiplicado nas unidades prisionais do país todo e têm sido considerados pelas autoridades brasileiras como um dos grandes problemas da segurança pública nacional, demandando respostas estatais para o enfrentamento do problema. Em primeiro lugar, é importante observar que, sob a rubrica “facções”, encontramos grupos muito diferentes entre si no que se refere a abrangência de atuação, tamanho, complexidade, penetração, capacidade de influência e de controle e atividades em que estão inseridos.

Nesse sentido, tem-se desde grupos com atuação local, ou seja, dentro de algumas prisões e no mercado varejista de drogas de alguns bairros pobres de grandes ou média cidades (por exemplo, Guardiães do Estado – GDE no Ceará e o Okaida, na Paraíba); grupos com presença e atuação regional, através da articulação com outros grupos de mesmo porte ou com grupos maiores (Primeiro Grupo Catarinense – PGC; Balas na Cara – RS) e grupos com atuação nacional e, às vezes, internacional (Família do Norte – FDN; Comando Vermelho – CV; Primeiro Comando da Capital – PCC).

No último caso, na medida em que esses grupos atuam no abastecimento de maconha e cocaína (refinada e pasta base) para o mercado nacional – em níveis distintos de abrangências regionais – necessariamente mantêm algum nível de articulação internacional, com mais ou menos intermediários entre eles e os fornecedores primários de tais produtos ilícitos. Nesse sentido, destaca-se o grupo autodenominado PCC como figurando dentre aqueles que conseguiram estabelecer redes mais consistentes, estruturadas e estáveis de atuação (DIAS, 2013), inclusive fora do Brasil (MANSO & DIAS, 2018; FELTRAN, 2018).

Portanto, o cenário nacional em termos das redes criminais que são protagonizadas pelos grupos chamados de “fácções” é composto, de um lado, por uma miríade de grupos locais em tamanho e escopo de influência variada, mas que têm em comum a abrangência local/regional e a falta de estrutura e de organização que os aproximam muito mais de quadrilhas.

Na outra ponta, tem-se uma organização como o PCC, que apresenta uma estrutura mais consolidada e complexa e maior extensão de atividades – dentro e fora do sistema prisional – Economicamente, tem no tráfico de maconha e de cocaína a principal atividade, mas, também importante inserção em outros mercados criminais, especialmente, os roubos – instituições financeiras, de cargas, de carros etc. Aponta-se a presença do PCC em todos os estados da federação – embora com enormes diferenças em termos de sua influência em cada um dos estados – e em outros países da América do Sul, como Paraguai e Bolívia.

No entanto, para além das atividades econômicas ilícitas, é fundamental considerar a base ideológica que está na raiz de todos esses grupos e que também explica o seu fortalecimento e crescimento. Todos eles se apoiam ideologicamente num discurso contra a opressão do Estado através da “união do crime”. A identidade que esses grupos mobilizam em torno do “mundo do

crime” é fortemente ancorada na sua condição comum de alvos da violência de Estado – através da atuação da polícia e, principalmente, através do encarceramento (DIAS, 2013).

A condição de encarcerado é, portanto, o traço básico da grande maioria desses indivíduos¹³ e é ela que vai reunir as melhores condições para as ações de recrutamento das facções e de engajamento desses indivíduos, ou seja, para o fortalecimento de seus laços com o mundo do crime.

Isso significa que tais grupos são importantes fontes de produção e manutenção de uma identidade que, no universo criminal e carcerário, é positiva e valorizada. Trata-se de formas de empoderamento de indivíduos que, em sua grande maioria, se encontram privados da possibilidade de mobilidade social e de valorização pessoal, social ou profissional através dos caminhos tradicionais. As facções também oferecem a esses indivíduos o “pertencimento”, a criação de vínculo e a possibilidade de um engajamento de um sentido “coletivo” que, em geral, não pode ser encontrado de outra maneira (FELTRAN, 2010; 2018).

Uma das evidências destes traços, no caso do PCC, são os usos dos termos “irmãos” para designar os membros da facção; Família para se referir à organização e o princípio que faz parte do estatuto e é mencionado regularmente em entrevistas que é a prioridade do interesse coletivo – da facção, ou seja, da Família – em detrimento dos interesses individuais (ADORNO & SALLA, 2007; TELLES & HIRATA, 2007; GRILLO, 2013) .

De uma forma geral, todos esses grupos se alimentam e se fortalecem a partir da incapacidade estatal – ou da sua falta de prioridade de gerir as prisões, essencialmente, no que diz respeito ao controle sobre as dinâmicas internas dos estabelecimentos prisionais, inclusive na provisão e distribuição de materiais e serviços básicos para a sobrevivência da população carcerária (DIAS & BRITO, 2017).

Neste sentido, as facções são também essenciais no que diz respeito ao controle das massas carcerárias em condições tais de aprisionamento que os Estados tem pouca ou nenhuma capacidade de controle das dinâmicas internas

¹³ Importante registrar que algumas pessoas são recrutadas fora da prisão, mas, neste caso, em geral, tratam-se de especialistas em áreas estratégicas para a atuação dos grupos. E são casos excepcionais.

das prisões em todo o país. Nesse cenário, as facções se empoderaram através do protagonismo na regulação das atividades ilícitas ou lícitas dentro dos espaços prisionais, erigindo-se como fontes de autoridades para normatizar e regular os comportamentos e, se for o caso punir suas transgressões (FELTRAN, 2010, 2018; TELLES & HIRATA, 2007; DIAS, 2013; WILLIS, 2015).

O traço comum em todo o cenário nacional das prisões é a baixa capacidade estatal de intervir nas relações estabelecidas entre os presos de tal forma que podemos afirmar categoricamente que a “paz” ou a “guerra” nas prisões são processos os quais os Estados não controlam – embora possam manipular as dinâmicas institucionais de forma a recrudescer os conflitos entre os presos (DIAS *et. al.* 2015; DIAS & Brito, 2017). E, finalmente, o traço comum a todas as facções criminais atuantes no Brasil é a prisão.

A prisão não é apenas o local onde esses grupos se constituíram. A prisão é o terreno no qual todos esses grupos estabelecem suas raízes, solo fértil que lhes proporciona os elementos vitais para o seu fortalecimento e o seu crescimento: violência, opressão, privações de todos os tipos (desde de bens de primeira necessidade até de proteção à vida), compartilhamento compulsório de espaços, de experiências e de vivências.

A prisão não é mais apenas a universidade do crime. Ela é o ponto central de onde se organizam e irradiam os fios que configuram as redes criminais que atuam principalmente nos segmentos dos negócios ilegais que precisam recorrer à violência armada. Se o recrutamento para participar das facções é incerto do lado de fora, as prisões oferecem as condições ideais para tanto. Elas se constituem, portanto, no ponto fulcral para a produção e reprodução das redes criminais conformadas através das facções (DIAS, 2017).

Vale dizer que, na configuração social acima descrita, é evidentemente que a identificação de uma “liderança” de “organização criminosa” e a sua transferência para um presídio de segurança máxima federal, embora possa efetivamente produzir o isolamento deste indivíduo, não produzirá efeitos na rede criminal em si. Isso porque, de um lado, as redes mais complexas, como o PCC, se estruturaram de uma forma que indivíduos específicas importam pouco; mais importante são as posições, as relações e as conexões que se efetivam de maneira relativamente independente de pessoas singulares; por outro lado, dadas as condições de encarceramento descritas anteriormente, resta evi-

denciado que as prisões estaduais continuam sendo – e, pelo pacote anticrime apresentado, serão ainda mais – celeiros de produção de vínculos de indivíduos com o mundo do crime.

Para sintetizar o argumento a respeito do equívoco de propostas que reiteram, uma vez mais, a promessa de que o Direito Penal em sua versão radicalmente punitivista, se constitua em instrumento de redução da violência, transcrevemos, a seguir, análise sobre o problema das facções feita no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018:

Enquanto as opções políticas estiverem lastreadas no tripé repressão/punição/exclusão, cujas supostas soluções “simples e imediatas” encontram apoio popular e favorecem os discursos populistas de indivíduos que não têm qualquer compromisso com a redução da violência da sociedade; enquanto não conseguirmos recuperar nossa memória histórica e delinear o quanto a violência de estado contra os pobres e negros marcou a nossa trajetória como “Nação”; enquanto não formos capazes de perceber que os apelos por mais repressão e punição só beneficiam aqueles que angariam dividendos políticos-eleitorais com bravatas desconectadas de quaisquer evidências em experiências, dados ou políticas públicas; enfim, enquanto não conseguirmos transformar o nosso modelo de política de segurança cujos pilares são a guerra às drogas, a polícia militar e a prisão, permaneceremos presos neste labirinto esquizofrênico em que a ânsia da população por uma sociedade pacificada tem como respostas ações que aumentam a violência letal e aprofundam o nosso histórico fosso socioeconômico, a exclusão e a vulnerabilidade da democracia brasileira. A construção de um modelo de política pública deve estar assentado nos pilares legais, na prevenção e na inteligência. Do contrário, continuaremos fadados ao retrocesso civilizatório e à fragilização da política e das instituições (DIAS & MANSO, 2018b).

Considerações propositivas: para romper o ciclo completo da violência

À luz das considerações tecidas anteriormente, podemos concluir que o aumento do encarceramento e da superlotação do sistema prisional no país que, inevitavelmente, irá decorrer da eventual aprovação do “pacote anticrime” terá

como consequência a ainda maior precarização das condições materiais das prisões, no que se relaciona ao espaço físico, infraestrutura, alimentação, higiene, assistência à saúde, jurídica, social, psicológica, educação, trabalho e lazer.

A sobrecarga adicional direcionada ao sistema penitenciário, além de agravar o quadro de violação sistemática e reiterada das normas constitucionais e os preceitos internacionais para o tratamento penitenciário, tem como efeito criar o cenário propício para a emergência e o fortalecimento de grupos de presos que têm sido chamados de “facções prisionais”.

O aumento do encarceramento e a consequente superlotação, aliados ao déficit de funcionários cada vez maior, produz uma desproporção entre presos e funcionários que inviabiliza a gestão das unidades pela administração prisional. Neste sentido, o controle dos presos pelas facções não é apenas algo intermitente e eventual, mas estrutural e constitutivo do funcionamento das prisões (estaduais) brasileiras.

Diante disso, as respostas estatais para esse problema, em regra, concentram-se em ações que não apenas são produtoras do cenário em que as facções emergem, como também, e por isso mesmo, acabam por fortalecê-las e, assim, produzem uma espiral de violência na qual o Brasil está inserido há décadas, sem conseguir romper com o ciclo “violência – encarceramento – violações de direitos – aumento da violência”.

As propostas do pacote em análise apontam para a expansão da rede carcerária estadual e do sistema penitenciário federal, com a construção de novos estabelecimentos prisionais e o endurecimento do regime de cumprimento da pena, com a adoção de medidas que visam restringir os direitos dos presos e impor/intensificar o isolamento e a incomunicabilidade.

Considerando o histórico recente das políticas prisionais, bem como o agravamento do quadro no que diz respeito à atuação das facções, percebe-se o quanto tais medidas mostraram-se contraproducentes. Contudo, elas ainda se constituem como base das medidas anunciadas por sucessivos governos quando se veem instados a dar uma resposta para a sociedade diante das reiteradas crises no sistema prisional e da violência que se explicita e é publicizada, transbordando para além dos muros das prisões em tais momentos (DIAS, 2017).

Para que não haja espaço para o falso argumento de que as críticas e os críticos não são capazes de apontar soluções ou caminhos alternativos, na se-

quência esboçamos algumas propostas que apresentam potencial de reverter o quadro grave que se construiu a partir das opções políticas para a área prisional nas últimas décadas. Um conjunto de medidas que segue na direção oposta àquelas do pacote anticrime, articuladas em torno de três eixos¹⁴: políticas de fomento das alternativas penais; definição de diretrizes mínimas de gestão para o sistema penitenciário e priorização das políticas de assistências e de reintegração social da pessoa privada de liberdade.

A. Políticas de fomento das alternativas penais: a fim de se superar a noção de centralidade da prisão como forma de reação estatal ao crime e à violência, é necessário alinhar estratégias que priorizem a agenda de alternativas penais, conferindo ao sistema de justiça e às polícias a confiança de que o cumprimento de sanções penais em meio aberto não significa, na prática, uma forma de impunidade. Embora o tema das alternativas penais venha sendo tratado, desde a década de 1990, como de extrema relevância, não logramos implementar políticas públicas robustas que deem lastro à sua aplicação. A estruturação de equipamentos voltados à aplicação das alternativas penais, com enfoque interdisciplinar e transversal, tem enorme potencial de qualificar a intervenção hoje precariamente provida pelo sistema de Justiça criminal, integrando-o aos serviços de atenção social.

Para tanto, citamos algumas ações imprescindíveis: garantir a destinação de recursos e sua aplicação para a estruturação das centrais de alternativas penais e de monitoração eletrônica; estabelecer mecanismos de participação da sociedade na formulação e execução da política de alternativas penais; fornecer subsídios técnicos ao desenvolvimento de plano de gestão e aplicação das alternativas penais, definindo indicadores de qualidade para o fomento de projetos e pesquisas financiados pelo Fundo Penitenciário Nacional; buscar estratégias de envolvimento nos municípios em tais políticas, assegurando-se a disponibilização dos serviços da rede pública necessários à efetividade das alternativas penais; articular com as organizações da

¹⁴ Resgatamos neste tópico parte das análises e propostas, que contou com a participação dos autores deste texto, incorporadas à publicação do Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados “Agenda de Segurança Cidadã – por um novo paradigma”. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudios/pdf/agenda_seguranca_%20cidadada.pdf. Acesso: 26 mar. 2018.

sociedade civil visando ampliar e complementar a rede de serviços necessários à aplicação das alternativas penais.

B. Definição de diretrizes de gestão para o sistema penitenciário: sem prejuízo da centralidade da agenda das alternativas penais, não há como se descartar o uso da prisão em um horizonte visível, ainda que normalizada a escala de sua aplicação. Desse modo, à vista do evidente déficit de gestão verificado na administração penitenciária, há que se apontar a necessidade de uma mudança radical nas diretrizes que hoje a informam.

Tais medidas implicam mudanças de macrogestão e envolvem a repartição das competências constitucionais, a organização do sistema penitenciário e de seus arranjos de governança, no âmbito da União e dos estados, bem como a adoção de medidas de aperfeiçoamento da microgestão prisional, a partir da revisão dos regimentos e marcos normativos e organizacionais das unidades penais e dos serviços colocados à disposição destas¹⁵.

C. Priorização das políticas de reintegração social e de assistência à pessoa privada de liberdade: a despeito de não dispormos de diagnósticos e metodologias precisas para medição da reincidência e reingresso no sistema prisional, devemos admitir que o ideal de reintegração social é um projeto programático adotado há mais de 30 anos na Lei de Execução Penal, que nem sequer de longe foi alcançado. Sem embargo da pertinente discussão acerca das noções de “ressocialização”, “reinserção” ou “reintegração” social do preso, há que se reconhecer que o fenômeno do encarceramento é intrinsecamente dessocializador, trazendo inevitáveis danos à pessoa privada de liberdade.

Tal fato, aliado ao caráter inegavelmente seletivo do sistema penal, reclama compreensão de que a assistência educacional e laboral do privado de liberdade, além de emprestar o mínimo caráter civilizatório para a pena, são genuínas ferramentas de prevenção à criminalidade e à violência. Outro elemento notadamente dessocializador no sistema prisional é a absoluta insuficiência da assistência à saúde das pessoas privadas de liberdade. Há elevadas taxas de mortes no sistema, mas a verdade é que inexistem ou são

¹⁵ Para o detalhamento dessas medidas, consultar documento citado na nota anterior.

claramente insuficientes os recursos, equipes e insumos necessários para a regular atenção à saúde dos presos.

Em outras palavras, além da dimensão individual da intervenção, articular arranjos de capacitação educacional e profissionalizante bem como fomentar a empregabilidade do preso e do egresso são estratégias fundamentais para a redução dos índices de criminalidade. Bem por isso é necessário intensificar de forma radical os esforços para implementação de tais assistências¹⁶.

Referências bibliográficas

- ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 61, set/out. 2007, p. 7-29.
- CAMPOS, Marcelo. S. *Pela metade: as principais implicações da Nova Lei de Drogas no sistema de justiça criminal em São Paulo*. Tese de doutorado em sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.
- CERQUEIRA, Daniel *et al.* *Atlas da Violência 2016*. Brasília: Instituto Econômico de Pesquisas Aplicadas (IPEA) e Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/1/2016>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- COELHO, E.C. *Oficina do diabo e outros estudos sobre criminalidade*. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Recordo, 2005 [1987].
- DIAS, Camila C. Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2013.
- _____. *Encarceramento, seletividade e opressão: a “crise carcerária como projeto político*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung. Análise 28, junho 2017. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13444.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- _____. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, edição 05, 2009, p. 128-144.
- _____. & BRITO, Josiane da Silva. *A privatização das prisões em duas perspectivas: preso como mercadoria e gestão compartilhada com Comandos*. *Revista Comciência*, Dossiê 188, maio de 2017. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/a-privatizacao-das-priso-es-em-duas-perspectivas-o-preso-como-mercadoria-e-a-gestao-compartilhada-com-os-comandos/>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- _____. & MANSO, Bruno P. Tecendo redes criminais: as políticas de encarceramento e a nacionalização das facções prisionais. In: *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014-2017/ Edição Especial 2018*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

¹⁶ Igualmente, as propostas detalhadas poderão ser encontradas no texto citado na nota 12.

- FELTRAN, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC*. São Paulo: Cia das Letras, 2018.
- _____. The management of violence on the periphery of São Paulo: A normative apparatus repertoire in the “PCC era. In: *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v.7, n. 2, 2010a.
- GRILLO, Carolina C. *Coisas da vida no crime: Tráfico e roubo em favelas cariocas*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas – Antropologia Cultural. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2013. p. 280
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Aplicação de Penas e Medidas Alternativas*. Rio de Janeiro: 2015a.
- _____. *Excesso de prisão provisória no Brasil: um estudo empírico sobre a duração da prisão nos crimes de furto roubo e tráfico*. Brasília: 2015b.
- LEMGRUBER, Julita; FERNANDES, Marcia (coords.). Tráfico de drogas na cidade do Rio de Janeiro: Prisão provisória e direito de defesa. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 17, novembro de 2015
- MANSO, Bruno P; DIAS, Camila N. *A guerra – ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. São Paulo: Todavia, 2018.
- _____. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública* V. 11, n. 2, ago-set. 2017, p. 10-29.
- MEARS, David P. Supermax Prisons: The policy and the evidence. *Criminology & Public Policy*. V.12, n. 4, 2013, p. 681-719.
- _____. & BALES, William D. Supermax housing: placement, duration, and time to reentry. *Journal of Criminal Justice*, v. 38, n.4, 2010, p. 545-554
- PIZARRO, Jesenia, M. e NARAG, Raymund E. Supermax Prisons: What We Know, What We Do Not Know, and Where We Are Going. *The Prison Journal*, v. 88 n 1, 2008, p. 23-42.
- _____.; STENIUS, Vanja, M.K.; PRATT, Travis C. Supermax Prisons: Myths, Realities, and the politics of punishment in American Society. *Criminal Justice Policy Review*. V. 12, n. 1, mar. 2006, p. 6-21.
- ROSS, Jeffrey I. The Invention of the American Supermax Prison. In: ROSS, Jeffrey I. *The Globalization of the supermax prisons*, New Brunswick, Nex Jersey: Rutgers University Press, 2013, p. 10-24.
- SALLA, Fernando; DIAS, Camila C. N & SILVESTRE, Giane. Políticas penitenciárias e as facções criminosas: uma análise do regime disciplinar diferenciado (RDD) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. *Estudos de Sociologia*, v. 17, n. 33, p. 333-351, 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5419/4328>>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- SHALEV, Sharon. Solitary confinement: the view from Europe. *Canadian Journal of Human Rights*, v. 4, n. 1, 2015, p. 144-165.
- _____. *Supermax: controlling risk through solitary confinement*. Willian Publishing: Cullompton, Devon, 2009.
- _____. *A sourcebook on solitary confinement*. Manheim Centre for Criminology, London School of Economics and Political Science. London, 2008, p. 90.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Prisões da Exceção – Política Penal e Penitenciária no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Juruá. 2009.

TELLES, V. & HIRATA, Daniel V. Ilegalismos e jogos de poder em São Paulo. *Tempo Social*, São Paulo, v. 22, n. 2, 2010, p. 39-59.

VASCONCELOS *et al.* Questão Federativa, sistema penitenciário e intervenção federal. *Culturas Jurídicas*. Disponível em:

<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/514>. Acesso em 26 mar. 2019.

WILLIS, Graham D. *The killing consensus: Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. Oakland: University of California Press, 2015.

“Quanto mais purpurina melhor”: questões de gênero e sexualidade no Brasil do governo Bolsonaro

*Patrícia Valim*¹

*Felipe Bruno Martins Fernandes*²

Quando se trata de preconceitos, eu o conheço nas minhas entranhas, eu sei o que é preconceito.

Luiz Inácio Lula da Silva

Introdução

O governo de Jair Messias Bolsonaro foi eleito tendo como uma de suas bandeiras centrais acabar com os privilégios (leia-se direitos) da população LGBT e com as políticas educacionais pró-diversidade sexual e de gênero. Em seu discurso de posse, Jair Messias Bolsonaro convocou os congressistas eleitos a ajudarem-no na missão de restaurar e reerguer a Pátria Brasileira, “libertando-a, definitivamente, do jugo da corrupção, da criminalidade, da irresponsabilidade econômica e da submissão ideológica” (BRASÍLIA, 2019, s/p).

Para combater essa suposta submissão, o presidente ressaltou o direito de cada cidadão brasileiro à autodefesa por meio de posse de armas e afirmou que seu governo irá libertar o país “do socialismo, da inversão de valores, do gigantismo estatal e do politicamente correto” (CAMPOS, 2019, s/p), valorizando a família e combatendo a “ideologia de gênero” (BRASÍLIA, 2019).

Cabe lembrar que boa parte dessas ações apresentadas em seu discurso de posse foram expostas à sociedade brasileira durante a campanha eleitoral como

¹ Professora do Departamento de História da Universidade Federal da Bahia.

² Professor do Departamento de Estudos de Gênero e Feminismos da Universidade Federal da Bahia.

solução aos problemas vivenciados em nosso país. Uma ação que o governo justificou como sendo solução para a crise econômica foi a implantação de uma política de vistos não recíproca com o Canadá, Estados Unidos, Austrália e Japão (LOMBARDO, 2019).

Enquanto o governo e seus apoiadores apontavam a política não recíproca como uma grande conquista para o turismo no Brasil, o Canadá desestimulou, via documento governamental oficial, que seus cidadãos tirassem férias em nosso país, afirmando o extremo risco de violência (CANADÁ, 2019). Acompanhando esses relatórios oficiais, a mídia canadense divulgava as declarações polêmicas do presidente em relação às homenagens à ditadura militar, sua posição sexista e LGBTfóbica e o gosto pessoal de Jair Messias Bolsonaro pela autoridade (AGENCE FRANCE-PRESSE, 2019, entre outros).

O governo de Jair Messias Bolsonaro se sustenta, dessa forma, em um discurso violento distante das agendas de justiça social. Se nos anos 1990, Jair Messias Bolsonaro foi tratado como uma piada no Congresso Nacional pela sua posição saudosista da ditadura militar no Brasil (BERNARDES, 2018), após o golpe de 2016, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff do poder, sua posição deixou de ser piada e se tornou perigosa, tendo seduzido milhares de pessoas para um projeto de nação excludente e preconceituoso, distante das necessidades pragmáticas do Brasil. Um dos aspectos que possibilitou esse deslocamento de um lugar de jocosidade para uma posição presidencial foi a apropriação do discurso sexista e LGBTfóbico, tornando as mulheres (especialmente as feministas) e as pessoas LGBTs os principais “bodes expiatórios” de uma suposta crise dos valores dos “cidadãos de bem” e da “família brasileira”.

O discurso extremamente violento de Jair Messias Bolsonaro contra as questões relativas ao gênero e à sexualidade, especialmente durante a campanha eleitoral e as primeiras ações de seu governo, que envolveram muitos recuos e atrapalhadas, constrangeram o Brasil enquanto nação forte da América Latina, sinalizaram despreparo técnico e ausência de projeto para o país. No entanto, chamamos atenção para a possibilidade de esses recuos e atrapalhadas, pelo que temos percebido, fazerem parte de uma estratégia de poder que precisa conferir permanentemente coesão à sua base de sustentação política dentro e fora do Congresso Nacional, na qual a sua condição de líder ou “mito” é diariamente reafirmada.

Segundo o antropólogo Piero Leimer (2018), professor da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e especialista em estratégia militar, o bolsonarismo – fenômeno político de massa da extrema direita no Brasil contemporâneo – opera por meio da estratégia de “dissonância cognitiva” na qual o presidente eleito “aparenta simultaneamente opiniões contraditórias entre si para em um segundo momento Bolsonaro aparecer com um discurso de restauração da ordem” (np.).

Para Piero Leimer (id.), trata-se de uma estratégia clássica de operações psicológicas militares para dissuadir o inimigo, cujo padrão é “sempre aparecer com uma ordem semanticamente paralela à desordem anterior” (id). O antropólogo cita o exemplo de Paulo Guedes, ministro da Fazenda, que durante a campanha afirmou: “vou privatizar tudo” e logo depois Bolsonaro desdisse, “não vamos privatizar as empresas estratégicas” para, finalmente, resolver a questão mudando de assunto: vou acabar com o problema da violência no país combatendo os inimigos da pátria.

Cumpre destacar que no bolsonarismo os “inimigos da pátria” são predominantemente pessoas de esquerda e as chamadas minorias sociais – feministas, indígenas, militantes negras e negros, ativistas LGBT etc. – com as suas pautas “desestabilizadoras” como a descriminalização do aborto, o casamento civil igualitário, as cotas raciais, entre outras agendas de direitos e justiça social.

Lembremos da manifestação nacional do #EleNão dias antes do primeiro turno da eleição, em 29 de setembro de 2018. Partidos de centro e de esquerda e vários coletivos feministas, LGBTs, do movimento negro foram às ruas da maioria das cidades do país para repudiar a candidatura de Jair Messias Bolsonaro depois de declarações violentas e agressivas contra petistas, gays e mulheres. No mesmo momento, a campanha bolsonarista espalhou vídeos e fotos de algumas mulheres nuas e fazendo performances com seus corpos, na linha de protesto político dos *flash mobs* das russas do Pussy Riot, como se metade do país estivesse mergulhado em um “antro de perdição” em razão da “ideologia de gênero”.

A eficácia da estratégia da “dissonância cognitiva” na campanha de Jair Messias Bolsonaro não se discute, pois ele foi eleito pregando a morte de petistas, ameaçando com exílio as principais lideranças do Partido dos Trabalhadores, com os boatos sobre o “kit gay” e a “mamadeira de piroca”. O que ire-

mos discutir neste capítulo são as primeiras ações do governo de Jair Messias Bolsonaro em relação às questões de gênero e sexualidade, seus impactos na sociedade brasileira e lugar central ou periférico das chamadas “pautas identitárias” na agenda política de retorno à normalidade democrática no Brasil.

As questões de gênero e sexualidade em perspectiva histórica

No Brasil, as agendas relacioandas aos direitos das mulheres e LGBT emergem tanto sob a influência dos movimentos feministas e LGBT do Norte Global como em articulação com as lutas libertárias contrárias à ditadura militar no país. Muitas mulheres e LGBT se exilaram do regime ditatorial no exterior, e de lá enviaram informações dos emergentes novos movimentos sociais aos que aqui ficaram, principalmente sobre o que aprendiam lá sobre feminismos e liberação sexual. Para as mulheres, o início dos anos 1970 marca o período em que começaram a se autodeclarar feministas, palavra que, no Brasil, possuía conotação pejorativa nos folhetins cariocas dos anos 1920 (PEDRO, 2008).

Já os LGBT iniciaram sua organização política no final da mesma década, principalmente no eixo Rio de Janeiro e São Paulo, onde fundaram a primeira organização política de defesa dos homossexuais e passaram a publicar periódicos de circulação nacional sobre o tema (FRY, 1982; MACRAE, 1990; GREEN, 1998).

No final dos anos 1960 e nos 1970 se intensifica nas universidades brasileiras os estudos sobre a condição feminina e, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, os estudos sobre a homossexualidade. No caso dos estudos sobre as mulheres, existiram algumas grandes preocupações como a sua inserção no mercado formal de trabalho, com dissertações e teses sendo produzidas sobre o lugar da mulher nas diferentes ocupações profissionais, o que se traduziu sob a agenda da autonomia econômica das mulheres e também nos estudos sobre as diversas violências a que são submetidas, principalmente o estupro e a violência doméstica e conjugal, que giram em torno da agenda do combate à violência.

Em um movimento similar, os estudos sobre a homossexualidade analisaram tanto a emergente organização política dessa população, bem como

influenciaram na sua compreensão enquanto uma subcultura, até então muito inviabilizada no tecido social brasileiro.

Tomando essas duas dimensões, a da organização política do movimento feminista e LGBT e a expansão dos estudos sobre essas temáticas na universidade, podemos afirmar que esses campos estabeleceram uma espécie de relação simbiótica que foi estruturante no período de redemocratização brasileiro, sendo essa simbiose posteriormente aproveitada pelo Estado na consolidação de políticas públicas de promoção da cidadania de mulheres e LGBT e de enfrentamento da violência a que são submetidos cotidianamente.

Após a consolidação tanto dos movimentos como dos estudos feministas e LGBT no país, vimos emergir as primeiras políticas públicas relacionadas ao campo de gênero no Brasil particularmente de combate à violência contra as mulheres. Em 1983, o estado de São Paulo viu ser criado o Conselho Estadual da Condição Feminina e, em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e também a primeira Delegacia da Mulher de São Paulo, fruto de um decreto do então secretário de segurança pública, Michel Temer.

Em 1980, tanto as organizações feministas como LGBT participaram das movimentações que resultariam na fundação do Partido dos Trabalhadores. Apesar de uma minoria no conjunto de militantes do partido, esses grupos garantiram que o PT fosse o primeiro partido político da história do Brasil a prever, nos seus documentos de fundação, artigos deliberadamente contrários às desigualdades de gênero e de valorização das sexualidades dissidentes.

Gestava-se ali, há quase 40 anos, um projeto para o nosso país, sendo que a grande novidade desse projeto era a previsão da construção de uma sociedade não sexista e não LGBTfóbica, cuja materialização se deu de fato nos governos Lula e no primeiro de Dilma, sendo que no segundo mandato de Dilma, iniciou-se a reação contrária a essas agendas, o que contribuiu com o golpe de 2016.

Desta forma, tanto os movimentos feministas como os LGBT consideraram que o golpe de 2016 teve também uma faceta sexista e LGBTfóbica, uma vez que essas agendas foram temas centrais, algumas vezes até mais que a corrupção, na organização da reação que hoje dirige este país, como se constatou na noite do dia 29 de setembro de 2018: após a manifestação nacional do

#elenão, a candidatura de Jair Bolsonaro ganhou apoio público da Igreja Universal do Reino de Deus, cujos pastores deputados têm protagonizado uma verdadeira cruzada contra as questões de gênero e sexualidade.

As questões de gênero e sexualidade na redemocratização do Brasil e na governança petista

Essas políticas, centradas majoritariamente no combate à violência doméstica e conjugal contra a mulher, possuíam a função de incidir sobre os governos, promovendo a participação da mulher na gestão, bem como de criar um canal de diálogo que fizesse o movimento feminista atingir de forma mais eficaz o poder público. Assim, além da incidência pela criação de políticas públicas, também organizavam eventos com a participação de militantes e acadêmicas, tendo, assim, consolidado a relação simbiótica entre o movimento e a universidade também com o Estado, situação que perdurou até o golpe de 2016.

Já o campo da sexualidade viu suas políticas de cidadania emergirem mais tardiamente. Uma situação complexa atingiu a população LGBT: a chegada da AIDS, que funcionou como uma espécie de mecanismo de intensificação da homofobia, tendo inclusive distanciado o movimento LGBT de outras lutas sociais e feito com que muitas organizações criadas com o objetivo de luta por direitos se tornassem organizações de assistência aos infectados pelo HIV.

Dessa forma os anos 1980 e o início dos anos 1990 podem ser considerados anos de terror para a população LGBT que viu muitos de seus integrantes, e também muitos de seus quadros políticos, como Herbert Daniel (GREEN, 2018), levados pela doença.

Com a Assembleia Nacional Constituinte de 1987, as mulheres, por meio do projeto “Mulher na Constituinte” do CNDM enviou aos parlamentares uma carta cujo argumento central era demonstrar que a necessidade de o Estado criar condições objetivas favoráveis, políticas públicas, à emancipação feminina frente a uma herança histórica de subordinação e violência era parte estrutural e estruturante do próprio conceito de Estado de Direito Democrático (ARQUIVO DA CÂMARA LEGISLATIVA DO BRASIL).

Já no campo da sexualidade, a organização Triângulo Rosa, do Rio de Janeiro, foi a porta-voz das lutas LGBT na tentativa de inclusão da orienta-

ção sexual na alínea do artigo IV, que afirma que é um dos fundamentos da Constituição brasileira “promover o bem de todos, sem distinção de origem, raça, sexo, cor, idade e todas as outras discriminações”, proposta que foi rejeitada na plenária.

Segundo nos mostra Cristina Câmara (2002), os principais parceiros do movimento LGBT durante a constituinte foram dois parlamentares do PT, José Genuíno e Benedita da Silva, que afirmaram a necessidade de garantia dos direitos dos homossexuais, enquanto fundamento de uma sociedade democrática, e que, ao mesmo tempo, denunciaram que a questão foi tratada com humor pelos seus colegas.

Ainda que o termo “gênero” não esteja na Constituição Cidadã de 1988, os avanços sobre as questões de gênero e sexualidade conquistados pela sociedade civil organizada foram fundamentais para a elaboração de Diretrizes para uma Política Educacional em Sexualidade, articulando os Ministérios da Educação e da Cultura, no primeiro governo Lula.

A partir desse período, a governança petista deu passos significativos no fortalecimento das questões de gênero e sexualidade com a criação da SECAD (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade), que se transformou em SECADI (com o termo Inclusão), passando pelos Plano Nacional de Políticas para as Mulheres de 2004, o Programa Brasil sem Homofobia, do mesmo ano, até chegar ao Plano Nacional de Educação de 2014, já no governo de Dilma Rousseff, incorporando propostas retiradas da Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010 (DESLANDES, XXXX).

Além disso, logo no início da gestão, o governo Lula estabeleceu como princípio geral para a elaboração de suas políticas sociais a perspectiva de gênero e raça como aspecto central no processo de conquista da equidade social. Esse compromisso do governo federal materializou-se na elaboração do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM), para o período de 2003 a 2007, resultado de um amplo processo de consultas nacionais realizadas por meio de Conferências Municipais de Mulheres, de Conferências Estaduais e da Conferência Nacional, que instituiu como prioridades, entre outras questões: promover ações no processo educacional para a equidade de gênero, raça, etnia e orientação sexual; promover a alfabetização e ampliar a oferta de ensino fundamental para mulheres adultas e idosas, especialmente, negras

e índias; valorizar as iniciativas culturais das mulheres; e estimular a difusão de imagens não discriminatórias e não estereotipadas das mulheres (COSTA, RODRIGUES, VANIN, 2011).

Foi também na primeira gestão do governo Lula que o Ministério da Educação, um órgão antigo e imenso, foi reestruturado. Foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), posteriormente, no governo Dilma, renomeada SECADI, como vimos acima. Foi a agência do MEC considerada parte do “núcleo duro” da política social dos governos petistas. Juntamente com esta agência podemos incluir as Secretarias de “Direitos Humanos” (SDH), de “Políticas de Promoção da Igualdade Racial” (SEPPIR) e de “Políticas para as Mulheres” (SPM) da Presidência da República (PR), bem como a “Secretaria de Identidade Cultural” (SIC) do Ministério da Cultura (MC).

Todos esses órgãos mantiveram diálogos produtivos com as agendas políticas de promoção da igualdade de mulheres e LGBT. Não à toa, foram as secretarias mais atacadas por Bolsonaro e, como veremos, as primeiras a serem extintas pelo seu governo.

Um dos aspectos centrais da governança petista para a equidade de gênero, raça, etnia e orientação sexual foi a criação de um dos mais importantes e reconhecidos programas de combate às desigualdades econômicas, sociais e regionais do Brasil por meio de transferência de renda com contrapartidas: o Programa Bolsa Família (PBF), que desde a sua criação, priorizou as mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício financeiro, deflagrando mudanças nas relações de gênero, sobretudo em relação à autoridade masculina sobre as mulheres e filhos.

Isso decorre do fato de que as contrapartidas do PBF abrangem áreas de Saúde e Educação, envolvendo mulheres gestantes e filhos em idade escolar (IPEA, 2017). Para se ter uma ideia da incidência do PBF nas questões de equidade de gênero, em 2016, 92% das famílias beneficiárias tinham mulheres como titulares, a maioria negra e mãe solo (SENARC, MDSA, 2016). Vários(as) autores(as) demonstram que à medida que a governança petista fortalecia políticas públicas para a diminuição das desigualdades econômicas, sociais e regionais, de equidade de gênero e combate às violências de gênero, mais se esboçava uma reação conservadora.

Na segunda gestão de Lula, em maio de 2009, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, inicia a implementação de um projeto de formação de professores e elaboração de material didático-pedagógico intitulado “Escola Sem Homofobia” (CONVÊNIO MEC/PATHFINDER n. 832009/2007). Esse projeto, cujo principal objetivo era de oferecer ferramentas didático-pedagógicas para professores da rede pública discutirem sexualidades com os alunos, se tornou a principal arma do então deputado Jair Messias Bolsonaro contra o Ministério da Educação e estruturante de sua oposição ao governo petista.

Em 2011 os primeiros resultados do projeto foram apresentados em audiência pública na Câmara de Deputados, ocasião em que Jair Messias Bolsonaro afirmou:

Parlamentares, este ano está sendo distribuído um ‘kit gay’ que estimula o homossexualismo e a promiscuidade. Temos de trazer esse tema aqui para dentro, votar essa questão, e não deixar que o governo leve esse tema para a garotada.

Desde 2011, a figura do “kit gay”, inexistente no projeto “Escola Sem Homofobia”, se tornou central nas falas políticas do presidente eleito, que, através dessa mentira dita tantas vezes “que se tornou verdade”, atemorizou e seduziu uma parcela da população em torno de seu projeto, provocando o que Gayle Rubin (1994) chama de um “pânico moral”.

Desta forma, o “kit gay” tem funcionado, desde 2011, como elemento chave na construção do antipetismo, sentimento de ódio originário da extrema direita que tem contaminado a cena política brasileira, desfocando a política nacional dos reais problemas do povo brasileiro.

Essa afirmação é sustentada, inclusive, pelo início da campanha oficial de Jair Messias Bolsonaro, quando o então candidato ainda frequentava a mídia e foi entrevistado no Jornal Nacional, apresentando o livro “Aparelho Sexual e Cia.” de Hélène Bruner e Philippe Chappuis, supostamente distribuído pelo Ministério da Educação como parte do “kit gay”, tendo sido prontamente desmascarado tanto pelo Ministério da Educação como pela editora Companhia das Letras, que afirmou que, “ao contrário do que afirmou erroneamente o candidato à presidência em entrevista ao Jornal Nacional na noite de 28 de agosto, ele [o livro] nunca foi comprado pelo MEC, como tampouco fez parte de nenhum suposto kit gay” (COLETTA, 2018; SALGADO, 2018).

Após os governos de Lula, a reação conservadora durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff se materializou com deputados e senadores pastores disputando lugares estratégicos nas comissões da Câmara e do Senado relativas às questões de gênero e sexualidade.

Com o acirramento da crise econômica pós 2008, o fim do empuxo das commodities e a chamada Nova Matriz Econômica, que a partir de 2011 alterou a relação do Estado com o empresariado brasileiro e o capital rentista, Dilma Rousseff e seus ministros tangenciaram as implicações de um deputado pastor como Marco Feliciano (PSC/SP) presidir a Comissão de Direitos Humanos no momento em que seu governo criou o Programa Escola sem Homofobia, que previa a elaboração de material didático com vários organismos nacionais e internacionais para combater a homofobia, lesbofobia e LGBTfobia.

Nesse momento também se acirraram, na cena pública, as disputas e ataques desses parlamentares a determinadas ativistas dos movimentos feministas e LGBT. O documentário *No Brasil de Cris e Tati: a luta pela liberdade* (OCUP, 2013), elaborado em pela Organização de Comunicação Popular Universitária (OCUP) e disponível gratuitamente na internet, denuncia a forma como parlamentares religiosos e de extrema direita, como é o caso de Marcos Feliciano e Jair Messias Bolsonaro, passaram a escolher a dedo determinadas lideranças, principalmente estudantes e professores universitários, e a desqualificar-lhes completamente na internet, tornando suas vidas inviáveis e afetando todas as dimensões sociais dessas pessoas, inclusive suas relações familiares.

Esse foi um dos mais violentos ataques aos movimentos feministas e LGBT já vistos na história do Brasil, uma vez que desde a emergência desses movimentos, nunca uma ação orquestrada por representantes eleitos foi tão eficaz na destruição da imagem pública de lideranças dos novos movimentos sociais, no impacto negativo em suas vidas pessoais e no auxílio da desmobilização social de grupos de reflexão e ativismo ao instaurarem um clima de medo e pavor em nosso país para feministas e LGBT.

Esses mesmos setores conservadores e retrógrados da sociedade brasileira representados pelos deputados e senadores pastores catalisaram, a partir de 2015, um tipo de cruzada contra a chamada “ideologia de gênero” e a proposição de um projeto intitulado “Escola Sem Partido”, que se autoatribuía

o objetivo de proibir o ensino ideológico (marxista e comunista) nas escolas públicas brasileiras.

Essa cruzada ao campo dos Estudos de Gênero e Sexualidades tem acirrado ainda mais as situações de violências contra mulheres e LGBT e tem atuado, principalmente, na descaracterização da importância das agendas feministas e LGBT (SILVA, 2017). Tanto a cruzada contra a “ideologia de gênero” como as discussões em torno do projeto “Escola Sem Partido”, em todo o território nacional e através de discursos extremamente violentos e aterrorizantes, foram a cadência do Golpe de 2016 contra Dilma Rousseff e da campanha de *fake news* sobre a distribuição de “mamadeiras de pirocas” que garantiu a vitória de Jair Messias Bolsonaro nas eleições de 2018.

Questões de gênero e sexualidade nos primeiros meses do governo de Jair Messias Bolsonaro

Jair Messias Bolsonaro subiu a rampa do Planalto Central declarando guerra à “ideologia de gênero”. Para tanto, sua primeira ação nesse sentido foi a criação de uma pasta “guarda-chuva” no primeiro escalão: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, por meio da Medida Provisória 870/19, que além de singularizar os termos “mulher” e “família”, excluiu os direitos LGBT como atribuição da pasta, mantendo a estrutura dos governos anteriores.

A Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transvestis e Transexuais foi transferida para a Secretaria de Proteção Global, assumida pelo pastor e procurador Sérgio Queiroz, decisão que demonstra a um só tempo que o governo não irá conceber múltiplos arranjos familiares nos quais a família LGBT é um deles e que tratar a agenda da população LGBT como “proteção” e não como “promoção” acabará circunscrevendo-a ao enfrentamento da violência e não na promoção à igualdade com direito à educação, à saúde e à cidadania.

O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos foi assumido pela ex-assessora do deputado pastor Marco Feliciano, a advogada e pastora Damares Alves. Sua estreia no primeiro escalão do Estado brasileiro foi polêmica: uma de suas primeiras frases “menino usa azul e menina usa rosa” é paradigmática do processo no qual dogmas religiosos se sobrepõem ao acúmulo de

conhecimento produzido sobre o tema e da política de retrocessos do atual governo para as populações mais vulneráveis do país: mulheres, gays, lésbicas, travestis, trans, negros e índios. Não parece ter sido por outra razão que o Ministro da Educação, Ricardo Vélez Rodriguez, logo nos primeiros dias do governo bolsonarista excluiu a SECADI e criou uma secretaria para transformar escolas em colégios militares.

Defensor fervoroso do “Escola sem Partido”, o atual ministro da Educação publicou em 2 de janeiro de 2019 o edital do Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) com as diretrizes para os livros didáticos em 2020, com alterações substanciais em relação aos editais anteriores sob a justificativa de combater a “ideologia de gênero” e a “doutrinação de esquerda” nas escolas.

Para tanto, diversos requisitos conquistados pela sociedade civil organizada desde a Constituição Cidadã de 1988 e durante os governos petistas foram retirados do edital: exigência de não haver erros de impressão, diversidade étnica e pluralidade social e cultural do país, combate à violência contra a mulher, a obrigatoriedade de se promover positivamente a cultura quilombola e dos povos do campo, a proibição de publicidade nos livros didáticos e a necessidade de referências bibliográficas sobre os conteúdos veiculados.

Após duras críticas de especialistas, da imprensa e da sociedade civil, Ricardo Velez anulou o edital, afirmou em nota oficial que as alterações foram feitas pelo governo de Michel Temer e, não obstante a “culpa” ter sido atribuída a seu antecessor, dias depois demitiu dez pessoas com cargos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, entre elas o chefe de gabinete acusado de ser o responsável pelas alterações do edital: Rogério Fernando Lot.

A ministra Damares Alves também tem manifestado o desejo de contribuir significativamente com o combate à “ideologia de gênero” e à “doutrinação de esquerda” na área educacional. Na segunda semana do novo governo, Damares Alves anunciou que enviará ao Congresso Nacional uma Medida Provisória para institucionalizar a opção de ensino familiar, *homeschooling*, como política pública para as famílias que assim o desejarem. Além da inconstitucionalidade do ato, cumpre destacar que se aprovada essa medida incide diretamente em um grande contingente de mulheres mães, a grande maioria negra, que criam seus filhos sozinhas e, portanto, necessitam de políticas públicas para sobreviverem e viverem com seus filhos.

O Ministério das Relações Exteriores também tem tido atuação significativa no combate à “ideologia de gênero”. Durante a 63ª sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher, o mais importante encontro das Nações Unidas sobre direitos femininos, que reuniu mais de 5 mil representantes da sociedade civil organizada de diversos países e quase 2 mil delegados em Nova York durante a segunda semana de março deste ano, o governo brasileiro se posicionou contra as menções ao direito ao acesso universal a serviços de saúde reprodutiva e sexual por entender que estas expressões podem dar margem à “promoção do aborto”.

Ainda em março, durante um pronunciamento internético para a população brasileira com acesso às redes sociais, sentado entre os generais Otávio Rêgo Barros, porta-voz do governo, e Augusto Heleno, chefe do Gabinete de Segurança Nacional, o próprio presidente Jair Messias Bolsonaro afirmou que irá reeditar a “Caderneta de saúde da adolescente”, impressa pelo Ministério da Saúde para meninas de 10 a 19 anos, por conter desenhos sobre como usar a camisinha masculina, desde a abertura de sua embalagem ao modo como deve colocá-la e, depois da relação sexual, retirá-la do pênis e jogá-la no lixo. Outra página explica como as adolescentes devem introduzir a camisinha feminina com um desenho de uma vagina em detalhes para que a adolescente saiba como deve ser feita a higiene íntima em seu órgão sexual.

Por se tratar de estratégia de ataques coordenados aos “inimigos da pátria”, especialmente à “ideologia de gênero”, Jair Messias Bolsonaro assinou o Decreto 9.685 (BRASIL, 2019a), sem o aval do Congresso Nacional, que libera a posse de até quatro armas por cidadão sem precisar explicar as razões pelas quais uma arma de fogo é necessária, além de reduzir de 25 para 21 anos a idade mínima para a compra de armas e estender o porte de armas para autoridades políticas e pessoas que respondam a processo criminal e/ou que sejam condenadas por crime culposo. Em termos práticos, a população está livre para usar uma arma de fogo com o aval do Estado brasileiro.

Na mesma semana, seu superministro da Justiça, ex-juiz da Operação Lava Jato, Sérgio Moro, divulgou o Projeto de Lei Anticrime (BRASIL, 2019b) que promove alterações em 14 leis, que vão desde o Código Penal (CP) e o Código Processual Penal (CPP) até leis menos conhecidas. O aspecto mais polêmico do projeto refere-se ao “excludente de ilicitude” para policiais, flexibilizando o en-

tendimento sobre “legítima defesa” e liberando policiais envolvidos em mortes por execução sumária do julgamento criminoso, apenas um processo administrativo interno às polícias (SOARES; POSSAS; RAUPP, 2019). O novo parágrafo 2º do artigo 23º prevê que o juiz poderá reduzir a pena até a metade ou deixar de aplicá-la se o agente policial ou de segurança pública cometer um homicídio se estiver em conflito armado ou em risco iminente ou se o “excesso decorrer de escusável medo, surpresa ou violenta emoção” (id.).

Cumprir destacar que o discurso radical na área da Segurança Pública foi uma das principais marcas da campanha do presidente eleito, que não cansou de repetir que os policiais precisariam ter a retaguarda jurídica para agirem livremente contra “os bandidos”. Se considerarmos que no Brasil cerca de 63 mil pessoas são mortas por ano, a maioria delas negras e em “confronto” com a polícia, as propostas bolsonaristas foram vistas com temor por especialistas, mas referendadas pela população de apoiadores do projeto miliciano do presidente.

Não podemos negar que, como vimos, nos primeiros dias de governo de Jair Messias Bolsonaro, apesar dos vários recuos e atrapalhadas aparentemente sem sentido, suas principais promessas de campanha foram cumpridas e a primeira fatura com seus apoiadores foi quitada logo nos primeiros dias. Não parece ter sido por outra razão que, no mesmo dia em que o Decreto que libera até quatro armas de fogo por cidadão foi assinado, a *Revista Veja* publicou a seguinte nota em seu sítio:

Por volta das 12h33, as ações preferenciais da fabricante de armamento Taurus se valorizavam 5,18%, a 8,73 reais. As ações ordinárias, que têm menos liquidez, subiram 4,49%, a 9,30 reais. [...] As (ações) preferenciais contabilizaram em 2019 um ganho de 104,94% e as ordinárias 85,8%. (2019)

Para além de dobrar o lucro do principal fabricante de armas de fogo, cumpre destacar que as principais vítimas das armas de fogo no Brasil, especialmente em casos de crimes de ódio e passionais, fazem parte dos grupos de maior vulnerabilidade social: LGBTs e mulheres, sobretudo quando essas pessoas são negras (FERNANDES, TELO, CORDARO, 2016).

De acordo com o Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), organizado por Júlio Pinheiro Cardia (2018), 8027 pessoas LGTBs foram assassinadas no Brasil entre 1963 e 2018. Cardia afinou o re-

corde da pesquisa e somou as denúncias de assassinato registradas entre 2011 e 2018 pelo Disque 100, pelo Transgender Europe e pelo Grupo Gay da Bahia (GGB), totalizando 4.422 mortos no período. Isso equivale a 552 mortes por ano, ou uma vítima de LGBTfobia a cada 16 horas no país.

Se acompanharmos os dados sobre feminicídio no Brasil – crime letal contra a mulher motivado pelo gênero da vítima, desde 2015, quando a Lei Maria da Penha foi criada, constatou-se que o Brasil é o 5º país que mais mata mulheres no mundo. A maioria desses feminicídios foi com arma de fogo, dentro de casa e os crimes foram praticados por ex-companheiros e/ou parentes das vítimas (DATASUS; BBC MONITORING; INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO).

Durante a visita da CIDH no Brasil, em novembro de 2018, declarou-se a existência de interseções entre os altos índices de violência no Brasil com as expressões do racismo e do machismo, refletidas no aumento generalizado de homicídios de mulheres negras, sendo que o Brasil concentrou, em 2017, 40% dos assassinatos de mulheres motivado pelo gênero da vítima na América Latina.

Não à toa, em 4 de fevereiro de 2019, a comissão do CIDH emitiu uma nota pública manifestando preocupação quanto à elevada ocorrência de feminicídios no Brasil desde o início de 2019: 126 mulheres foram mortas, além do registro de 67 tentativas de homicídio. Durante as eleições de 2018, o Disque 100 anotou 330 denúncias de mortes e violências de pessoas LGBTs em razão de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero – um aumento de 272% sobre as 131 denúncias feitas no mesmo período do ano anterior. Para o antropólogo Luiz Mott (2018), professor da Universidade Federal da Bahia (Ufba) e presidente de honra do GGB, o aumento da violência deve-se muito à ascensão de políticos ultraconservadores que compõem a bancada evangélica no Congresso, Conforme afirmou, “é um discurso que destrói a solidariedade e equipara as pessoas LGBTs aos animais” (np.).

Além disso, segundo cálculos de Juliane Furno, em artigo publicado no jornal *Brasil de Fato*, as mulheres são as principais beneficiárias das políticas públicas do Sistema de Seguridade Social brasileira, de maneira que quando o governo de Jair Messias Bolsonaro propõe uma Reforma da Previdência com a desvinculação dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) do salário mínimo, elas serão as maiores prejudicadas. Mulheres com 65 anos, que não conseguiram acumular os anos necessários de contribuição, e encontram-se

em situação de pobreza, ficarão miseráveis e serão as maiores prejudicadas se a Reforma da Previdência do bolsonarismo for aprovada: idosos poderão passar a viver com um benefício de 400 reais. Eis o golpe fatal sobre a maioria da população brasileira.

Como se pode constatar, tanto o gênero como a sexualidade passaram a ocupar parte importante das preocupações dos governos, de maneira que as políticas de gestão da diversidade se tornaram eixos de governança, o que não foi diferente nos governos Lula e Dilma e não é diferente no governo Bolsonaro, apesar de discordarmos frontalmente da forma como o atual governo gere essas agendas, pois a forma de gestão da diversidade que se inicia com o governo de Jair Messias Bolsonaro sobrepõem determinadas crenças retrógradas e reacionárias em relação à ampliação de direitos e à busca de igualdade social para mulheres e LGBTs conquistadas desde a Constituição Cidadã de 1988, acarretando o aumento da violência sexista e LGBTfóbica e o acirramento da vulnerabilidade das mulheres e LGBTs no Brasil, cujos impactos sociais somados ao aumento significativo do desemprego e ao corte e congelamento de investimentos em educação e saúde serão enormes.

Conclusões

As questões de gênero e sexualidade são centrais para a governança global, o que não é diferente no Brasil. Há 40 anos a desigualdade entre homens e mulheres e entre heterossexuais e não heterossexuais começou a se tornar um problema de governança, seja pelo alto índice de violência e discriminação a que são submetidas essas populações, seja pela compreensão neoliberal de que toda força produtiva deve ser canalizada para o trabalho, inclusive a das mulheres e dos LGBTs. Apesar de vários avanços conquistados nessa área, sobretudo durante os governos petistas (2003-2016), o chamado “direito das minorias” tem sido tratado como uma agenda secundária da governança brasileira desde a Constituição Cidadã de 1988 – a própria expressão é frequentemente dita, escrita, usada em tom pejorativo muitas vezes por dirigentes de partidos de centro esquerda.

Com efeito, esse tangenciamento fez com que essa luta ainda permanecesse restrita aos grupos considerados “identitários” e boa parte da população que

elegeu o presidente Jair Messias Bolsonaro não se reconhece nesses direitos (BOUTELDJA, 2016), desvinculando-os das questões econômicas e da luta por direitos trabalhistas no processo de produção de subjetividades como mediação na reprodução do capitalismo neoliberal (GATTARI & ROLNIK, 1986).

A centralidade conferida pelo governo de Jair Messias Bolsonaro durante sua campanha e suas ações de governo no combate à “ideologia de gênero”, nos leva a argumentar que erra muito quem acha que as questões de gênero e sexualidade são acessórios ou manobras divisionistas da “esquerda lacradora”. Combater o racismo, o sexismo, o preconceito não são manobras divisionistas ou pautas identitárias. As questões de gênero e sexualidade são pautas democráticas essenciais, pois nesse momento constituem o verdadeiro horizonte de ataque do governo de Jair Bolsonaro para eliminar a emergência dos que podem nos tirar dessa situação e pavimentar uma oposição qualificada.

Nesse sentido, a centralidade das questões de gênero e sexualidade articuladas com as questões econômicas e trabalhistas é incontornável na luta pelo retorno da normalidade democrática do país e na construção de uma democracia radical na qual tais direitos são fundamentais para a República e para o desenvolvimento amplo da cidadania brasileira, afinal não podemos desconsiderar que o grupo de trabalhadores(as) no Brasil são constituídos e constituem as dimensões de gênero e sexualidade (PUAR, 2015).

Referências bibliográficas

- AGENCE FRANCE-PRESSE (Canadá). Radio-canada. *Bolsonaro ordonne une commémoration du coup d'État militaire de 1964*. 2019. Disponível em: <<https://ici.radio-canada.ca/nouvel-le/1160481/bresil-bolsonaro-commemoration-coup-etat-militaire-1964>>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- AGENCIA ESTADO (São Paulo). Estadão. *Lula participa da 1ª Conferência Nacional de Gays*. 2008. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-participa-da-1-conferencia-nacional-de-gays,184980>>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- ALESSI, Gil. (Brasil). El País. *“Contradições e bate-cabeça da campanha de Bolsonaro são intencionais”*. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/24/politica/1540408647_371089.html>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- BERNARDES, Larissa. *O amor de Bolsonaro pela ditadura já era piada na Escolinha do Professor Raimundo*. 2018. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/video-o-amor-de-bolsonaro-pela-ditadura-ja-era-piada-na-escolinha-do-professor-raimundo/>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

- BOND, Letycia. (Brasil). Agência Brasil. *Número de assassinatos de mulheres no Brasil em 2019 preocupa CIDH*. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-02/numero-de-assassinatos-de-mulheres-no-brasil-em-2019-preocupa-cidh>>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- BOUTELDJA, Houria. Raça, classe e gênero: uma nova divindade de três cabeças. *Cadernos de gênero e diversidade*. Vol 02, N. 02 -Jul.-Dez., 2016.
- BRASIL. Decreto nº 9.685, de 15 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 5.123, de 1º de julho de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas - SINARM e define crimes... Brasília, BRASIL, Disponível em: <http://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109815>. Acesso em: 29 mar. 2019a.
- BRASIL. Constituição (2019). Anteprojeto de Lei, de 2019. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941, a Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965, a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984, a Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei no 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, a Lei no 10.826, de 23 de dezembro de 2003, a Lei no 11.343, de 23 de agosto de 2006, a Lei no 11.671, de 8 de maio de 2008, a Lei no 12.037, de 10 de outubro de 2009, a Lei no 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei no 13.608, de 10 de janeiro de 2018, para estabelecer medidas contra a corrupção, o crime organizado e os crimes praticados com grave violência à pessoa... Brasília: Ministério da Justiça, Disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2019/02/04/mjsp_projeto_de_lei_anticrime.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2019b.
- BRASÍLIA. Agência Brasil. Empresa Brasil de Comunicação. *No discurso de posse, Bolsonaro pede apoio para reconstruir o país*. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/no-discurso-de-posse-bolsonaro-pede-apoio-para-reconstruir-o-pais>>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- CÂMARA, Cristina. *Cidadania e orientação sexual: a trajetória do Grupo Triângulo Rosa*. Rio de Janeiro: Academia Avançada, 2002.
- CAMPOS, João Pedroso de (Brasil). Revista Veja. *Em discurso no Planalto, Bolsonaro fala em 'libertar' país do socialismo*. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/em-discurso-no-planalto-bolsonaro-fala-em-libertar-pais-do-socialismo/>>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- CANADÁ. Travel Advice de 29 de Março de 2019. *Brazil - Exercise A High Degree Of Caution*. Canadá, 29 mar. 2019. Disponível em: <<https://travel.gc.ca/destinations/brazil>>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- CARDIA, Júlio Pinheiro. Manual orientador sobre diversidade, 2018. https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/dezembro/ministerio-lanca-manual-orientador-de-diversidade/copy_of_ManualLGBTDIGITAL.pdf
- COLETTA, Ricardo Della. (São Paulo). El País. *Bolsonaro mentiu ao falar de livro de educação sexual no 'Jornal Nacional'*. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/29/politica/1535564207_054097.html>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- COSTA, Ana Alice; RODRIGUES, Alexnaldo Teixeira; VANIN, Iole Macedo. Ensino e gênero: perspectivas transversais. Salvador: EdUFBA, 2011.
- DISCURSO do presidente Luis Inácio Lula da Silva na abertura da I Conferência Nacional LGBT. 2008. Disponível em: <<http://www.clam.org.br/uploads/conteudo/discursolula.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

- DESLANDES, Keila. O conceito de gênero e sua importância no contexto escolar: construindo um índice de equidade/igualdade de gênero na escola, 2018, pdf.
- FERNANDES, Felipe Bruno Martins; TELO, Florita Cuhanga Antônio; CORDARO, Rosângela. A luta dos negros e das negras continua: entrevista com Kabengele Munanga. *Cadernos de Gênero e Diversidade*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 38-44, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/cadgendiv>>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- FRY, Peter. *Para inglês ver: identidade e política na cultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- FURNO, Juliane. *As mulheres e a Reforma da Previdência: menos direitos, mais desigualdades*. <https://www.brasilefato.com.br/2019/03/07/as-mulheres-e-a-reforma-da-previdencia-menos-direitos-mais-desigualdade/>
- GREEN, James N. *Além do carnaval: a homossexualidade masculina no Brasil do século XX*. São Paulo: Ed. UNESP, 1998.
- _____. *Revolucionário e gay: a extraordinária vida de Herbert Daniel – Pioneiro na luta pela democracia, diversidade e inclusão*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2018.
- GUATTARI, Félix & ROLNIK, Sueli. *Micropolíticas: cartografias do desejo*. Porto Alegre, EdUFRGS, 1986.
- LEINER, Pierro. Contradições e bate cabeça da campanha de Bolsonaro são intencionais. https://elpais.com/brasil/2018/10/24/politica/1540408647_371089.html
- LOMBARDO, Sarah. (Canadá). MTL Blog. *Brazil Has Just Made It Easier Than Ever For Canadians To Visit*. 2019. Disponível em: <<https://www.mtlblog.com/news/canada/brazil-has-just-made-it-easier-than-ever-for-canadians-to-visit>>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- MACRAE, Edward. *A construção da igualdade: identidade sexual e política no Brasil da abertura*. Campinas: Ed. UNICAMP, 1990.
- MOTT, Luiz. Fundador do Grupo Gay na Bahia anuncia apoio a Haddad, 2018. <https://bahia.ba/eleicoes2018/fundador-do-grupo-gay-da-bahia-anuncia-apoio-a-haddad/>
- OCUP (Brasília). Organização de Comunicação Popular Universitária. *No Brasil de Cris e Tati - a luta pela liberdade*. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=DTGaLIPG-mrk&t=3s>>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- PEDRO, Joana Maria. Uma nova imagem de si: identidades em construção. In: RAMOS, A. F.; PATRIOTA, R.; PESAVENTO, S. J. *Imagens na história: objetos de história cultural*. São Paulo: Hucitec, 2008.
- PUAR, Jasbir. Homonacionalismo como mosaico: viagens virais, sexualidades afetivas. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Aveiro, v. 03, n. 01, p.297-318, 2015. Disponível em: <<http://estudosculturais.com/revistalusofoa/index.php/rlec/article/view/217>>. Acesso em: 31 mar. 2017.
- REDAÇÃO (Brasil). Revista Veja. *Ações da Taurus disparam após decreto sobre posse de armas*. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/acoes-da-taurus-sobem-apos-bolsonaro-liberar-posse-de-armas/>>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- RODRIGUES, Julian et Alli. *Governo Bolsonaro e as Políticas LGBTI: estratégias de resistências e existência*. Disponível em: <https://www.revistaforum.com.br/governo-bolsonaro-e-as-politicas-lgbti-estrategias-de-resistencia-e-existencia/>
- RUBIN, Gayle. *Pensando o Sexo: Notas para uma Teoria Radical das Políticas da Sexualidade*. Tradução de Felipe Bruno Martins Fernandes e revisão de Miriam Pillar Grossi. Do original RUBIN, G. *Thinking Sex: Notes for a Radical Theory of the Politics of Sexuality*

SALGADO, Daniel. (Rio de Janeiro). O Globo. *Livro citado por Bolsonaro no Jornal Nacional não foi distribuído em escola*. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/livro-citado-por-bolsonaro-no-jornal-nacional-nao-foi-distribuido-em-escola-23021610>>. Acesso em: 31 mar. 2019.

SILVA, Elder Luan dos Santos. *A Caça ao Gênero*. Salvador, 27 nov. 2017. Disponível em: <<http://www.doistercos.com.br/opinioao-a-caca-ao-genero/>>. Acesso em: 26 abr. 2018

Bolsonaro: O racismo fora do armário

Ronaldo Crispim Sena Barros¹

Eu diria que estamos mais próximos da ideia gramsciana de uma crise de autoridade que está se tornando uma crise de hegemonia, sem a emergência ainda de nenhum projeto contra-hegemônico definido. É aquele perigoso momento do interregno, como afirma Gramsci, em que surge todo tipo de sintomas mórbidos.

Nancy Fraser²

Introdução

Os 13 anos do governo do PT foi um grande teste para a frágil democracia brasileira. O que parecia consolidado, estável, desmoronou. Talvez a melhor expressão que traduz esse Estado de coisa seja a frase emblemática de Marx e Engels em *A Ideologia Alemã*: “tudo que [é] sólido se desmancha no ar”.

A elite dominante no Brasil nunca tolerou, por muito tempo, governos que desenvolvessem políticas voltadas aos interesses populares. Nossa história política é recheada de interrupções democráticas, de pactos, rupturas repactuações, de ditaduras civis e militares.

¹ UFRB. Ex-Secretário Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial da Juventude e dos Direitos Humanos. Foi Secretário Nacional de Políticas de Ações Afirmativas da Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (2015). Foi Pró-Reitor de Política Afirmativa e Assuntos Estudantis/PROPAAE/UFRB (2011-2014). Foi Coordenador Nacional do FONAPRACE/ANDIFES(2012-2013). Editor da Griot – Revista de Filosofia. Professor Assistente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Mestre em Filosofia/UNICAMP, Graduado em Filosofia/UFBA.

² FRASER, N. Perspectivas, São Paulo, v. 49, p. 161-185, jan./jun. 2017.

Um traço contínuo verificado ao longo dos mais de cinco séculos de dominação foi a narrativa justificadora baseada no mito da democracia racial. A ideia de um mito fundador de uma sociabilidade cordial entre três raças originária (a branca, a negra, e a indígena) foi cantada em versos e prosa como um pacto social que serviu de modelo exemplar do sucesso da colonização tropical que o mundo teria como referência.

Na contramão das formas de dominação ideológica da “elite do atraso”³, Jair Bolsonaro rompe o pacto secular baseado no mito da democracia racial e lidera um projeto político de ataques sistemáticos à maioria absoluta da população brasileira: a população negra, aos povos indígenas e outros grupos minoritários. Proposta explicitamente de cunho racista, sexista, preconceituosa, homofóbicas e xenofóbicas.

Este capítulo tem por objeto oferecer alguns elementos para refletir como tais circunstâncias se viabilizaram, as razões de uma mudança radical na base ideológica, consequência dessa nova ordem para população negra e as perspectivas das lutas por política de promoção de igualdade racial no Brasil.

Estado e racismo estrutural

O Estado moderno pode ser compreendido como uma formação sociopolítica responsável pela manutenção e reprodução do modo pelo qual os indivíduos produzem e reproduzem sua existência no sistema capitalista. E esta formação moderna se sustenta pela separação entre estrutura política e sociedade civil, entre o mundo da produção e o Estado. Tal separação permite a produção e acúmulo da riqueza a partir da exploração da força de trabalho, característica essencial da sociabilidade burguesa. Pois, se por um lado, o Estado aparece como esfera racional da sociedade que assegura as relações necessárias para garantir a liberdade e igualdade de todos, por outro, ele mantém e reconhece as desigualdades profundas no interior da sociedade civil.

Aliás, é justamente por conta desse antagonismo congênito da sociedade civil-burguesa que Hegel identificará a emergência do Estado político racional. Essa aporia central, que constitui o princípio fundamental da sociedade

³ Expressão cunhada por Jessé de Souza para caracterizar as elites no Brasil.

civil, ameaça as relações de solidariedade e promove desintegração ética, e, conseqüentemente, põe em risco a estabilidade social. Dessa contradição, surge o Estado político, como um espaço público para assegurar a liberdade dos indivíduos, a estabilidade social e a harmonia ética. Nesse sentido, o Estado aparece como a esfera pública racional que emerge da cisão da sociedade civil. Razão pela qual o Estado político encontra-se enraizado no solo fértil da sociabilidade burguesa e aparece como sua verdade, seu fim imanente.

Assim, o Estado aparece como um aparato orgânico de dominação política. Ele é essencialmente o substrato cultural da sociedade civil que reflete a hegemonia das forças dominantes, isto é, uma estrutura de dominação coercitiva oficial que no seu anonimato público exerce sua potência superior em favor do segmento político-sócio-econômico hegemônico. Mas esta forma de dominação só se legitima porque o Estado aparece como a esfera institucional da sociedade independente e acima de todos os indivíduos e classes sociais.

“Esta concentração de força coercitiva em uma forma separada de todos os indivíduos e classes sociais constitui a separação entre ‘economia’ e ‘política’, entre ‘Estado’ e ‘sociedade’, característica do capitalismo”.⁴ Assim, Estado e sociedade civil formam um todo orgânico sistêmico e contraditório, na qual um exerce uma autonomia relativa ao outro. Mas esta relação simbiótica do Estado não faz com que a violência desapareça da sociedade civil e seja erigida exclusivamente ao monopólio público do Estado, ao contrário, é o precário Estado de insegurança fruto das contradições inerentes ao modo de produção capitalista que impõe a transferência de suas forças sociais para a potência superior do Estado para que ele possa exercer sua força coercitiva sem constrangimentos.

Por outro lado, os indivíduos se lançam voluntariamente à violência do mercado. Violência que age silenciosamente de forma ideológica e justifica, em grande medida, a venda da força de trabalho, a exploração e a espoliação dos indivíduos no sistema de retroalimentação do metabolismo de reprodução do capital.

Em suma, é imprescindível entender que para o Estado – caldo cultural da sociedade civil – poder operar com tamanha força sobre os indivíduos é preciso que este dispositivo de dominação habite nas entranhas da própria sociedade civil.

⁴ HIRSCH, J. What does state mean? Reflections on the theory of the capitalist state.

Mas, com esse princípio, convencionou-se interpretar as características do Estado como resultado das condições sociais dominantes exclusivas da contradição de classe. Esta perspectiva simplificadora dos conflitos sociais perdeu de vista que o Estado moderno mantém as contradições de outra ordem que tem sua gênese histórica anterior à sociedade capitalista. De fato, não se pode atribuir às contradições de gênero, raça, religião, cultura e conflitos regionais simplesmente da obra e graça da sociabilidade burguesa. Estes conflitos sociais antecedem e muito a revolução industrial do século XVIII e não desapareceram ou foram superados com o novo ordenamento político jurídico e ideológico decorrente dela.

Com efeito, a redução de todos esses conflitos ao conflito exclusivamente de classe empobrece a análise dos nexos causais das contradições prementes na sociedade atual. Elementos sem os quais o Estado moderno torna-se ininteligível. A expansão e a universalização do sistema capitalista não se devem exclusivamente a revolução industrial ocorrida na Inglaterra, mas também toda a engrenagem que alimentou e retroalimenta a expansão mercantilista do capital.

A acumulação de riqueza das superpotências europeias ganha volume e qualidade com o processo de colonização moderna. Processo esse que teve como mola propulsora e acumulação primitiva a escravidão moderna.

A escravidão direta foi a base para a nossa industrialização atual, assim como a máquina, o crédito etc. Sem escravidão não há algodão, sem algodão não há indústria moderna. A escravidão deu valor às colônias; as colônias criaram o mercado mundial; o mercado mundial é a condição necessária para a grande indústria mecânica. Assim, antes do tráfico ter começado, as colônias supriam o velho mundo com uns poucos produtos e não provocaram nenhuma alteração visível na face da terra. A escravidão é, antes de mais nada, uma categoria econômica da mais alta importância. [...] Sem a escravidão, não somente se iria riscar os Estados Unidos do mapa das nações, como se atingiria a anarquia, a total decadência do comércio e da civilização moderna (MARX, 1985)⁵.

Curiosamente é Karl Marx, filósofo conhecido como o pensador que reduziu todas as contradições sociais a um denominador comum – a luta de

⁵ MARX, K. “Correspondência a F. Engels”. In: *O pensamento vivo de Marx*. Martin Claret. São Paulo, 1985.

classe, que chama atenção para o modo peculiar da formação do capital, como um conjunto de relações do modo de produção capitalista. Segundo ele, esse fenômeno social tem como base fundamental de extração e ampliação de sua riqueza a escravidão moderna (a escravidão do povo negro). Isto significa dizer, em outras palavras, que o sistema capitalista tem como pedra angular de sua formação a exploração e espoliação do povo negro.

Neste sentido, ao passo que o capital civilizou o mundo, ele “des-civilizou” o povo negro. Além de ter produzido duas classes: a que detém os modos de produção e os destituídos dos meios de produzir e reproduzir sua existência, ele produziu outro fenômeno que se esconde por detrás dessa relação: o racismo como sistema de dominação estrutural de produção e reprodução do capital.

A escravidão moderna, como regime de produção agroexportador, instituiu uma nova relação social de produção e reprodução da existência humana pautada na divisão racial do trabalho. A divisão racial do trabalho pôs outra cisão dentro de si: a divisão sexo-racial do trabalho. As famílias negras foram desagregadas, hierarquias foram estabelecidas e a atomização total da sociedade civil passa a ser a realidade nua e crua.

A acumulação e o usufruto de riqueza ocorrem por conta desse metabolismo de produção e reprodução do capital. A formação da classe social tem por base os antagonismos inerentes à escravidão moderna dos africanos. Assim, a relação de raça e classe aparece como base societal que produz riquezas para uns e miséria para outros; inteligência e desenvolvimento científico para uns e brutalidade e autonegação para outros; gozo e usufruto de bens materiais para alguns e desgraça espirituais para outros.

A violência racial – esfera superestrutural do racismo – decorre deste sistema de segregação social que tem por base a divisão racial do trabalho e as formas de metabolização do capital. Por esta razão, vai afirmar Joachim Hirsch: “O Estado burguês é, então, sempre e simultaneamente um Estado capitalista, racista e patriarcal e as relações sociais que ele expressa e ‘regula’, mediante seu aparato, compreendem todas estas contradições”. Portanto, é imperativo ao sistema de dominação do Estado moderno a regulação da exploração da força de trabalho e a manutenção das formas racistas, sexistas, étnicas e nacionalistas de opressão e espoliação.

A formação do Estado brasileiro é um modelo exemplar dessa assertiva que chamamos a atenção para a reflexão. O racismo como forma de dominação de um grupo sobre outro, fundada em diferenças fenotípicas, culturais ou de origem ou procedência nacional ou *locus* de pertencimento constitui um sistema de justificação social para a exploração das riquezas materiais e simbólicas de um dado grupo. Em traços largos, é o que se pode denominar de racismo estrutural. Ou seja, o surgimento de uma superestrutura jurídica, política e ideológica para manter as contradições e o conjunto de determinações que a gerou.

O desenvolvimento e o aperfeiçoamento do Estado no Brasil parecem não ter alterada a sua natureza, ao menos no que diz respeito às relações raciais. Afora as Leis de caráter eminentemente restritivas, ou para beneficiar os escravocratas, como as Leis “do ventre livre” e “sexagenária”, os descendentes de africanos no Brasil passam a ter reconhecimento jurídico em 1888, com a abolição da escravatura. Um século depois, sem figurar no ordenamento jurídico do país, os negros só alcançam o reconhecimento jurídico na Constituição cidadã de 1988, tais como: a obrigação do Estado em promover a igualdade, a criminalização do racismo e outras formas de opressão e o direito a posse definitiva das terras historicamente ocupadas por remanescentes de quilombos.

Apesar dos 100 anos pós-abolição sem reconhecimento de direitos, tais avanços da Constituição de 1988 só começaram a ser implantados em 2003, como o início da política de promoção de igualdade racial e regulamentação do dispositivo constitucional para terras quilombolas. O que explica esse lapso temporal e eficiência em conter uma convulsão social radical para por fim a este “estado” de desprezo?

A eficácia dessa forma de dominação só é possível mediante a institucionalização de mecanismos e práticas capazes de assegurar, muitas vezes de forma inconsciente, um sistema de hierarquização e privilégios enraizados na sociedade civil e no Estado. A este fenômeno dá-se o nome de racismo institucional.

Racismo institucional e políticas de promoção de igualdade racial

Racionalmente não é admissível, em uma sociedade moderna, que indivíduos possam discriminar ou inferiorizar o outro ou praticar violência física ou

simbólica por causa das diferenças de tom de pele, da textura do cabelo ou formato dos lábios. Menos razoável ainda é imaginar que este tipo de violência possa ser praticado por aquele que, em tese, deveria proteger os indivíduos de tais práticas abomináveis.

Contudo, o que se verifica na análise dos dados referente ao número de homicídios praticados por agentes de segurança pública, do sistema prisional, do acesso aos postos de comando e de direção, da presença nas esferas de decisão (Executiva, Legislativa e Judiciária), do tratamento de doenças prevalentes na população negra, das políticas de redistribuição de renda e de acesso à produção do conhecimento sistematizado etc., é a participação direta do Estado na institucionalização do racismo praticado na sociedade civil. Esta parece ser a essência do racismo institucional ou racismo de Estado.

A pressão social produzida pela auto-organização dos negros no Brasil por uma sociedade menos racista, contribui significativamente para as mudanças nos espaços políticos e no desenvolvimento da democracia. A chegada ao poder da esquerda juntamente com setores progressistas permitiu o reconhecimento dos direitos civis da população negra após a Constituição de 1988.

Nos últimos 13 anos de administração hegemônica por esta coalizão, e dirigida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), deu-se início às assim chamadas políticas públicas de promoção de igualdade racial. Tais políticas tinham por objetivo contribuir para a redução dos malefícios dos 500 anos de políticas de desigualdade social e racial. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, e posteriormente a do Ministério das Mulheres, Igualdade racial, Juventude e Direitos Humanos possibilitou que o Estado brasileiro experimentasse uma mudança radical de paradigma no que diz respeito às políticas públicas.

A partir de 2003, nos governos Lula e Dilma, o Estado dá início às políticas de promoção de igualdade racial. A criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), responsável pela articulação de políticas transversais nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288/10; do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR); as Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR (2005, 2009 e 2013); o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CINAPIR e a inserção dessas políticas no Pla-

no Plurianual (PPA) foi estruturante para a implementação das reivindicações dos movimento sociais dos negros.

No âmbito do mundo de trabalho, a Lei 12.990 que instituiu as cotas raciais nos concursos públicos federais; a Resolução 746/2015 do CODEFAT que orienta a adoção de política de geração de emprego e renda com os recurso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); a Emenda Constitucional 72 (PEC das Domésticas), além das iniciativas: Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco, Plano Setorial de Qualificação – Trabalho Doméstico Cidadão (PLANSEQ-TDC), Programa Trabalho Doméstico Cidadão, participação da SEPPIR na Agenda Nacional do Trabalho Decente e Programa Empreendedorismo Negro em parceria com o Sebrae.

Na educação, a Lei 10.639 que tornar obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana nas escolas públicas e privadas; o Parecer CNE/CP 03/2004 e pela Resolução CNE/CP 01/2004 que regulamenta este dispositivo legal e a Lei 11.645/08, que inclui a temática indígena. Outra iniciativa que promoveu mudanças significativas neste campo foi a Lei 12.711 das cotas sociorraciais nas Universidades e nos Institutos Técnicos Federais.

O Decreto 4887/03 que regulamenta o artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias foi um passo decisivo para a posse definitiva das terras quilombolas. O Programa Brasil Quilombola (PBQ), a Agenda Social Quilombola (Decreto 6.261/2007), A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto 6.040/2007 e o Guia de Políticas Públicas para Povos Ciganos abriram caminho para a inclusão ao nível de políticas públicas de grupos sociais que não tinha reconhecimento de seus direitos no Estado.

No campo do direito a uma vida saudável, a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), aprovada, em 2006, pelo Conselho Nacional de Saúde juntamente com a Portaria 992 de 13 de maio de 2009 – que instituiu a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra foram passos importantes para corrigir as iniquidades e o racismo institucional no âmbito da saúde e o combate às doenças prevalente na população negra.

O Plano “Juventude Viva” foi outra ação importante para reduzir a vulnerabilidade de jovens negros em situações de violência física e simbólica.

A atuação do Brasil no plano internacional foi decisiva para a proclamação do Ano Internacional dos Afrodescendentes, pela Assembleia Geral das Nações Unidas e posteriormente, da declaração da Década Internacional de Afrodescendentes, com o tema, “Afrodescendentes: Reconhecimento, Justiça e Desenvolvimento” (2015-2024).

A criação da Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO), no âmbito da Comissão Permanente Discriminação, Racismo e Xenofobia da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) do MERCOSUL, a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e uma relação diferenciada com os países africanos apontaram novos rumos para Internacionalização do eixo Sul-Sul.

As políticas de promoção a igualdade racial produziram uma mudança significativa na concepção das políticas públicas. A adoção de tais políticas redefiniu parâmetros, desvelou antigas crenças e redesenhou o formato das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro. A crença de que as chamadas políticas universais asseguravam o direito de todos e democratizava o Estado foi a primeira a ruir, dado a persistência ou aumento das desigualdades ao longo dos anos. O segundo abalo foi na crença da eficácia plena das políticas focais ou dirigidas, a saber: aquelas que visam corrigir déficits históricos habitacionais, de renda, financiamento agrícola ou de acesso a bens e serviços básicos, tais como água, energia elétrica etc.

De fato, não há como negar que a maioria absoluta dos beneficiários das políticas de transferência de renda e programas sociais se encontra na população negra, sobretudo as mulheres negras que chegaram a atingir o percentual de 87% dos contemplados nestes programas. Contudo, a probabilidade de um beneficiário da bolsa família dirigir o Banco Central ou uma grande estatal ou um ministério com força institucional para reverter a tendência histórica de desigualdade é muito baixa.

Ao contrário das políticas que focam no combate essencialmente do pauperismo, as políticas de promoção de igualdade racial além de reconhecer o sujeito político de direito, ou seja, aqueles historicamente estigmatizados que sofreram o crime de lesa humanidade e danos sociais com alto custo de reparação, redesenhou as políticas públicas no Brasil.

Primeiro, porque elas asseguram a efetivação do preceito constitucional da obrigação do Estado em promover a igualdade de fato e não só a de direitos. Segundo, porque elas redimensionam os privilégios estruturais das elites calcificados pelas políticas públicas ditas universais. Terceiro, porque elas criam as condições de igualdade para o acesso ao espaço público de reconhecimento social. Quarto, porque elas criam as condições que ampliam a diversidade nos espaços públicos. Quinto, porque elas além de promover o reconhecimento do sujeito de direito, possibilitam a redistribuição econômica e material e consequentemente criam as condições de uma reorganização da sociedade civil e do Estado.

O golpe institucional jurídico e midiático de 2016 e a ascensão de Bolsonaro ao poder interromperam precocemente a implantação de uma das melhores propostas inovadoras de políticas reparatórias na esfera pública nacional.

A tendência é que esta prática tende a se agravar no governo de Jair Bolsonaro com seu racismo fora do armário. A destruição da SEPPIR, transformando-a em uma mera Secretária, com redução dos espaços institucionais para formular e implementar políticas públicas de igualdade racial como um dever do Estado, e reduzi-la a um lugar insignificante no guarda-chuva dos direitos humanos e retirar o nome de igualdade racial do recém criado Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos denota um processo de apagamento da questão racial do cenário político do governo.

Bolsonarismo e acirramento das contradições

A coalizão de forças que chegou ao poder no Brasil em 2019 é composta majoritariamente de liberais e ultraliberais. O ultraliberalismo é uma fração da direita liberal que defende a radicalização do Estado mínimo, concentração de riquezas, flexibilização absoluta dos direitos trabalhistas, redução do sistema de seguridade social e abolição dos programas sociais. Essa agenda ultrapassa os limites pensados do papel do Estado capitalista na sociedade de consumo. As ideias ultraliberais para ampliar os níveis de concentração de renda buscam enxugar as ações do Estado a tal ponto que chegam a propor a privatização da emissão de moedas e redução drástica de pagamento de impostos pelas empresas. No Brasil, essa ideologia aparece na narrativa do equilíbrio das contas

públicas, “eficiência e racionalidade produtiva” redução dos impostos como forma de liberar recursos para a produção, investimentos, geração de empregos e crescimento econômico.

Ao contrário do Estado de segurança social do liberalismo na era do crescimento do socialismo no mundo, os ultraliberais pregam a precarização da normatização das relações entre capital e trabalho promovendo um Estado de insegurança e “mal-estar social”. A agenda do governo Bolsonaro é, hegemonicamente, ancorada nestes alicerces.

Não é por acaso que figuram entres as prioridades do governo a Reforma da Previdência e pacote anticrime. O que está em jogo não é outra coisa senão a destruição de um paradigma construído pelos movimentos sociais e pactuado na Constituição de 1988, chamado Justiça Social. O direito a uma previdência e a seguridade social é o reconhecimento da contribuição dos trabalhadores urbanos e rurais na construção das riquezas do país e a um envelhecimento digno do ser humano. O direito à vida também se enquadra nessa perspectiva.

Violência e Injustiça social

Em certa circunstância do dia a dia, a vida de alguns indivíduos parece não ter importância para uma parte da sociedade, como ilustra Caetano Veloso na letra de Haiti: “o silêncio sorridente [...] diante da chacina”. O direito à vida não pode ser um privilégio da elite, ele é um direito inalienável de todos os indivíduos.

O pacote anticrime do governo Bolsonaro parece ir na contramão dessa conquista da humanidade. Ao propor medidas relacionadas à legítima defesa do agente de segurança pública sugere a alteração do artigo 23 do Código Penal no que diz respeito à violência cometida na execução de indivíduos suspeitos:

§2º O juiz poderá reduzir a pena até a metade ou deixar de aplicá-la se o excesso decorre de escusável medo, surpresa ou violenta emoção. Não se trata aqui apenas do Estado dar uma licença para o agente de segurança pública executar sumariamente as pessoas, mesmo porque, na prática, eles já a têm e registram como auto de resistência.

Trata-se de um processo de transferência de poder e de justificação social, dado ao sistema de justiça para reconhecer um delito grave como legal, sem alterar as cláusulas pétreas da constituição federal. Em outros termos essa mudança na legislação representa a legalização da pena de morte praticada diariamente pelos agentes de segurança pública do Estado.

As consequências dessas duas medidas do governo Bolsonaro, caso sejam aprovadas, serão devastadoras para a população negra. O grau de letalidade do Estado em relação à população pobre e negra aumentará significativamente, com alcance da adolescência à velhice. A tendência dessas medidas é o acirramento das contradições: ampliação das desigualdades entre negros e brancos, aumento da letalidade policial e de grupos paramilitares, abandono dos idosos à própria sorte e ampliação nos custos do sistema único de saúde.

Por outro lado, a coalizão da direita liberal com a ultraliberal não chegaria ao poder no Brasil sem a aliança estratégica com setores religiosos fundamentalistas. Esta combinação trouxe à tona a necessidade de uma nova base ideológica para justificar as formas agravadas de exploração e violência que vai da destituição das políticas sociais, retirada de direito até o racismo religioso.

Crise, violência e racismo religioso

A construção da narrativa do Estado de insegurança coincide com a última grande crise cíclica do capital. Crise que cada vez mais aumenta em intensidade, frequência e duração. Não se restringe mais à periferia, do chamado outoro de terceiro mundo, atualmente ela afeta a vida das pessoas no capitalismo central: Estados Unidos e Europa. Desemprego crescente, crise migratória, instabilidade política em várias regiões do planeta e a humanidade precisa fazer mais um grande sacrifício para que os ricos continuem mais ricos.

Esta conjuntura propicia um terreno fértil para a propagação de ideias extremistas de ultradireita de caráter nazifascista. Nos Estados Unidos e no Brasil a eficácia da veiculação de uma nova ação comunicativa via redes sociais dessas ideias possibilitou a chegada desses grupos ao poder. Fato posto, cabe a seguinte pergunta diante do “abalo da razão” no Brasil: Como foi possível a adesão da maioria da sociedade brasileira a um projeto com um discurso de ultradireita e explicitamente com contornos de cunho nazifascista? Havia, em

terras brasílicas, um “interregno, como afirma Gramsci, em que surge todo tipo de sintomas mórbidos”? Talvez uma análise do Brasil mais profundo possa apontar elementos para a reflexão sobre essa questão.

Os efeitos da crise cíclica do capital no Brasil, aprofundada como o golpe de 2016, ampliando o Estado de insegurança (crise política, desemprego, reforma trabalhista, reforma na educação, PEC dos gastos, entrega do pré-sal a empresas estrangeiras, desinvestimento nos programas sociais, na saúde e educação etc.) produziu no mundo da vida um Estado de “mal-estar social” cujo extremo é a violência e o risco de morte. Sensação de insegurança que o Brasil mais profundo vive cotidianamente.

A quase total ausência do Estado nas periferias dos grandes centros, favelas, grotões, quilombos e comunidades negras rurais é histórica, causando como consequência um menosprezo e desconfiança da comunidade pelo Estado, que só é daquela conhecida na sua face brutal e exterminadora, denominadas de forças especiais (tais com BOPE etc.) e outros braços estatais de combate a negros e pobres sob pretexto de guerra às drogas e ao crime.

O sentimento de desamparo, insegurança e “mal-estar social” precariza a vida das pessoas até o limite da dignidade humana. Violência, assassinatos, chacinas, bala perdida, condução coercitiva e brutalidade policial e de milicianos fazem parte do cotidiano dos indivíduos. Na presença ou na ausência do Estado o que impera é a força. A cultura da violência é amplificada nos programas de jornalismo policial exibidos diariamente três vezes ao dia. Os negros e pobres na maioria das vezes ficam à mercê de sua própria sorte ou entre a cruz e a espada.

Interseccionando com a falta de oportunidade educacional, de empregabilidade, geração de renda e outros mecanismos de opressão, parte da população jovem negra e pobre acaba enveredando pelos caminhos da força no submundo do Estado paralelo (espada): tráfico, milícia ou serviços vinculados a esses cartéis; ou trilhando o caminho da cruz. Neste horizonte, a prosperidade só pode ser alcançada pelo engajamento nas corporações das empresas que administram a indústria da fé. De um lado, a prevalência da cultura da violência. Do outro, a ética da submissão e fundamentalismo religioso.

Aparentemente, estes dois elementos parecem antagônicos, mas é a combinação deles que se verifica nas manifestações dos crimes de ódio e do funda-

mentalismo religioso. O sentimento que antes era restrito à periferia e regiões empobrecidas parece ter alcançado grande parte da sociedade. Este talvez seja um ambiente propício para o surgimento de novas bases ideológicas. A janela de oportunidade que se abriu com a crise de autoridade e ausência de perspectivas após as manifestações de junho de 2013 possibilitou o cultivo de uma ideologia nacionalista de extrema direita que se sintetiza no slogan: *O Brasil acima de tudo e Deus acima de todos*.

Em recente pesquisa de opinião realizada pela Oxfam e o instituto Datafolha publicada pelo jornal *Folha de S.Paulo*, a “fé religiosa” (28%) é mais importante para a mudança de vida que a educação (21%), acesso à saúde (19%), crescimento no trabalho (11%), ganhar dinheiro (8%), aposentadoria (6%) e acesso à cultura e lazer (2%).⁶

Provavelmente o resultado desta pesquisa revele a expansão extraordinária do pentecostalismo no Brasil. De acordo com o IBGE, em 2010 havia cerca de 42,3 milhões de evangélicos no país, o que representa 22,2% da população brasileira. Com o crescimento de 61,5% em dez anos. E se esta tendência persistir, as estimativas do Instituto são de que em menos de 20 anos este segmento seja majoritário no Brasil.

Em termos de liberdade religiosa o crescimento dos evangélicos no Brasil não seria um grave problema para a sociedade brasileira. O problema é o crescimento do evangelismo pentecostal. Este segmento, em particular, tem como característica:

Tendência de concentração de poder eclesiástico, a gestão em moldes empresariais, a eficácia proselitista do evangelismo eletrônico, a formação acelerada de pastores, a militância religiosa dos leigos, a continuidade cultural com a religiosidade popular, a oferta sistemática de serviços mágico-religiosos. (MARIANO, 2008)

Por outro lado, sua atuação tem contribuído para o acirramento dos conflitos entre as regiões de matriz africana e as cristãs.

Cabe ressaltar dois elementos neste conflito. O primeiro, mais atual, porém menos perceptivo, é o estímulo a práticas de ascensão social individual

⁶ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/fe-religiosa-e-mais-importante-que-educacao-para-mudar-de-vida-diz-brasileiro-em-pesquisa.shtml>>.

ancorada com o desenvolvimento do espírito do capitalismo⁷ que para se efetivar entre os negros e os mais pobres precisa desconstruir as práticas coletivas e solidárias inerentes aos cultos de matriz africana e à cultura popular. O segundo é o racismo religioso.

Optou-se pelo termo racismo religioso ao invés de intolerância religiosa por ser mais preciso para designar a natureza da violência sofrida pelas religiões de matriz africana e a forma pela qual a intolerância religiosa se manifesta contra o sistema de crença dos negros no Brasil. Não ocorrem ações violentas de intolerância contra budistas, católicos, judeus, muçulmanos, hindus etc. O que se verifica nos conflitos religiosos no território nacional é a prática do racismo à brasileira que diaboliza as divindades dos cultos de matriz africana associando-as a práticas de bruxaria e magia obscurantista, típicas de rituais europeus perseguidos na idade média e à concepções animistas de mundo.

A cor branca no ideário nacional está quase sempre associada à paz, à candura, à pureza ou a uniformes de profissionais das ciências médicas. Mas se uma adolescente de 15 anos veste branco com um torço branco na cabeça ela é (foi, ou pode ser) apedrejada. A mesma cor branca reverenciada pela ideologia do branqueamento social se metamorfoseia na cor da religião que ela representa. Isto não é um ato apenas de intolerância a um sistema de crença ou intolerância às formas de interpretação de livros sagrados, é a expressão máxima da representação negativa vinculadas aos descendentes de africanos. Razão pela qual a melhor forma de designar este fenômeno é racismo religioso. Fenômeno verificado tanto na esfera do Estado, na forma de racismo institucional, quanto no seio da sociedade civil.

Os adeptos dos cultos afro-brasileiros nunca experimentaram integralmente a chamada liberdade de culto assegurada pela Constituição. Até pouco tempo o Estado proibia a realização de cultos de origem africana no Brasil. Era prática corrente por parte do poder público a invasão de templos religiosos, prisão de sacerdotes e praticantes da fé, confisco de instrumentos, ferramentas e indumentárias utilizadas nos cultos. A participação direta do Estado na per-

⁷ A rigor, não se pode afirmar que este fenômeno é novo. A doutrina da predestinação de Calvino é a expressão histórica mais eloquente, investigada e reconhecida por Max Weber em *A ética protestante e o "espírito" do capitalismo*. O que se pode afirmar é a sua ressonância tardia traduzida pelo neopentecostalismo vulgar como teologia da prosperidade.

seguição das religiões de matriz africana só foi atenuada com a aprovação da emenda 3.064 que se converteu no artigo 141, § 7º da Constituição de 1946. Entretanto, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, era comum associar os rituais do candomblé à perturbação da ordem e dos bons costumes.

Na Paraíba, a Lei 3.443, de 6 de novembro de 1966, obrigava as Ialorixás e os babalorixás a realização de exame de sanidade mental, com emissão de laudo psiquiátrico. No final da década de 1960, a Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, instituiu a liberdade de crença, condicionando o exercício de cultos à conformidade com a ordem pública e os bons costumes (artigo 153, § 5º).

Em outros termos, se no panorama nacional havia lampejos de liberdade religiosa, no plano fático dos Estados da federação a realidade era outra. Na Bahia, por exemplo, o Estado impôs, a partir da Lei 3.097, de 1972, o cadastramento dos terreiros nas Delegacias de Jogos e Costumes. Esta exigência vigorou até 15 de janeiro de 1976, com a adoção do Decreto-Lei 25.095 que destituiu o registro obrigatório. (VAZ, 2019),

Como se pode notar, os ideais de liberdade religiosa iluminista demoraram muito para chegar aos adeptos dos cultos de matriz africana no Brasil. Entretanto, como diz Marx em *A Questão Judaica*, o Estado laico não liberta o homem da religião, como acreditava o seu antigo mestre Bruno Bauer, ele apenas transfere para a sociedade civil a liberdade religiosa. Ao longo dos anos no Brasil, o que se verifica é o Estado “laico” assistindo de camarote todo tipo de atrocidade praticada na sociedade civil contra os cultos de matriz africana.

Atualmente, com a ascensão de grupos pentecostais ao poder, os casos de racismo religioso e violência extremada contra a população negra e pobre só aumentam. Por sua vez, a reforma conservadora dos meios de comunicação fortaleceu e amplificou o potencial de crescimento dessas empresas da fé. O favorecimento nas concessões de rádio e tv nos últimos anos permitiu que estes grupos formassem um império nas comunicações. O evangelismo eletrônico serviu de mola propulsora para alteração da base ideológica: prosperidade individual e submissão ao além e à ordem.⁸

⁸ Diz-se a respeito de uma sociedade cujo tecido social está esgarçado e o Estado, como abstração concreta superior, é incapaz de resolver suas necessidades básicas, a solução e a explicação de tudo só pode ser alcançada e justificada no plano metafísico ou ideológico.

Concomitante a isso, na disputa por ampliação de território para implantação das franquias da fé, estes grupos se associam a narcotraficantes e milicianos para expulsarem do território praticantes de religiões de matriz africana. A guerra santa de baixa intensidade continua sendo assistida de camarote sem nenhuma interferência das instituições do Estado democrático de direito. Ao contrário, o grupo que levou o presidente Jair Messias Bolsonaro ao poder, ou aparece como cúmplice, conivente ou incentivador de tais práticas.

Conclusão: Há luz no fim do túnel?

A luta dos movimentos sociais pelos direitos civis dos negros e negras no Brasil foi convencer a sociedade brasileira que o racismo é uma das mais relevantes macrocausas das desigualdades sociais, da violência, do baixo desenvolvimento, da insegurança e do “mal-estar social”.

Entendiam que o modo como a luta de classe se desenvolveu no Brasil não seria suficiente para abarcar um projeto político que tivesse como centralidade o fim da desigualdade racial em todas as esferas da sociedade.

Como estratégia inicial, focou boa parte da sua luta na demolição do mito da democracia racial. Este último parece ter alcançado sucesso. Ao menos é o que aponta o resultado da pesquisa já citada da Oxfam e o instituto Datafolha. Para 72% da população brasileira a cor da pele define as chances de contratação por parte das empresas e para 81% a raça define o nível de abordagem policial. Para 71% a justiça é mais dura para os negros e 81% acreditam que pobres negros sofrem mais do que pobres brancos.⁹

Mito deposto, a percepção do racismo se ampliou consideravelmente nos últimos anos chegando a níveis próximos aos da sociedade americana. De posse dessa nova realidade os estrategistas de Bolsonaro optaram por uma tática aos moldes da campanha desenvolvida recentemente nos Estados Unidos “com o racismo fora do armário”.

A “elite do atraso” parece ter identificado um cenário que poderia se consolidar, com características de difícil reversão, tais como: a ampliação da percepção do racismo, de questões estruturais e de desenvolvimento regional, sobretudo,

⁹ Idem nota 6.

no Nordeste do país. Essa percepção vinha associada à implantação consequente das políticas de promoção de igualdade racial, das políticas sociais e de desenvolvimento regional dos governos Lula e Dilma. Naufragar este projeto a qualquer custo tornou-se uma obsessão do grupo de extrema direita no país.

A reorganização e modernização dos movimentos sociais e as políticas de promoção de igualdade racial e de gênero pareciam excelentes contrapontos para fazer frente à onda ultraliberal de Jair Bolsonaro.

Quase 54,9% da população brasileira se autodeclara negra. São mais de 112 milhões de brasileiros. É um verdadeiro “pré-sal” de potencialidade não aproveitada adequadamente. Certamente, com a ampliação do nível de consciência e políticas de inclusão social identitária, o projeto que está atualmente no poder não seria possível.

A sociedade como um todo não pode pagar um preço alto com as circunstâncias que levaram ao “abalo da razão”. A interrupção precoce da implantação das políticas de promoção de igualdade racial não afetará exclusivamente a população negra, mas toda a sociedade que ficará à mercê de toda espécie de interregno e morbidades decorrente da destruição das políticas de combate à desigualdade.

Referências bibliográficas

- BRASIL, Ministério das mulheres, da igualdade racial, da juventude e dos direitos humanos/ Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. *Seppir: construindo a igualdade racial para um Brasil sem racismo*. Brasília: AECID, 2016.
- EDER, Klaus. Identidades coletivas e mobilização de identidades. In: *Rev. Bras. Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n. 53, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000300001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- DALL'AGNOL, Laís. “Fé religiosa é mais importante que educação para mudar de vida, diz brasileiro em pesquisa”. In: *Folha de S.Paulo*, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/fe-religiosa-e-mais-importante-que-educacao-para-mudar-de-vida-diz-brasileiro-em-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Linhas fundamentais da filosofia do direito ou direito natural e ciência do Estado em compêndio*. Terceira parte – A eticidade. Terceira seção – O Estado – p. 257-360. Trad. Marcos Lutz Müller. Campinas: IFCH/Unicamp, 1998.
- HIRSCH, Joachim. *What does state mean? Reflections on the theory of the capitalist state*. *Rev. Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2007.

- GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. Depois da democracia racial. In: *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702006000200014&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- MARX, Karl. “Correspondência a F. Engels”. In: *O pensamento vivo de Marx*. São Paulo: Martin Claret, 1985.
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à lava Jato*. Rio de Janeiro: Lea, 2017.
- VAZ, Lívia. Porque o racismo religioso tem terreno fértil para prosperar no país. In: *Carta Capital*, 2019. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/justica/racismo-religioso-tem-terreno-fertil/>. Acesso em: 13 ago. 2019.

Este livro reúne o trabalho de um grupo com intensa e reconhecida capacidade política e de pesquisa. Textos de autoras e autores que se debruçaram sobre o Brasil e revelam ao público uma riqueza de dados, análises e elaboração política.

O resultado é um volume que serve não apenas para ampliar nosso conhecimento sobre o país e as realizações dos governos petistas de Lula e Dilma, servirá também como instrumento de resistência ativa na luta do povo brasileiro em defesa da democracia.

