



VIDERE

Ver, olhar, considerar



Ilustração: Evandro Prado.

DOSSIÊ

Meio ambiente, direitos humanos e democracia
no Brasil sob Bolsonaro

N.º

28

V.13, SET.-DEZ., 2021

ISSN: 2177-7837

V. 13, N. 28, SET.-DEZ. 2021
ISSN: 2177-7837

VIDERE



VIDERE

Ver, olhar, considerar

COED

Givaldo Ramos da Silva Filho
Coordenador editorial e técnico de apoio

FADIR

Dr. Hermes Moreira Júnior
Diretor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais:

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL

Dr. Amine Ait Chaalal
Universidade Católica de Louvain-La-Neuve – Bélgica

Dr. Daniela Castilhos
Universidade Portucalense – Portugal

Dr. Daniel G. Shattuc
Universidade do Novo México – USA

Dr. Eugéne Tavares
Unidade Assane Seck de Ziguinchor – Senegal

Dr. Gonçal Mayos Solsona
Universidade de Barcelona

Dr. Juan Ramón Pérez Carrillo
Universidade de Granma – Cuba

Dr. Nuria Belloso Martín
Universidade de Burgos – Espanha

Dr. Francesco Rubino
Universidade de Paris I – França

Dr. Paulo Ferreira da Cunha
Universidade do Porto – Portugal

Dr. Rodrigo Perez
Universidade de Atacama – Chile

Dr. Bruno Sena Martins
Universidade de Coimbra

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Alexandre Melo Franco Bahia
UFOP

Dr. Antônio Carlos Diniz Murta
FUMEC

Dr. Bruno Galindo
UFPE

Me. Camila Soares Lippi
UNIFAP

Dr. Carlos Henrique Bezerra Leite
UFES

Dr. Celso Hiroshi Iocohama
UNIPAR

Dr. Cesar Augusto Baldi

UNB

Dr. Cristina Pazo
Universidade de Vitória

Dr. Edson Fernando Dalmonte
UFBA

Dr. Edson Ferreira de Carvalho
UNIFAP

Dr. Fábio Amaro da Silveira Duval
UFPE

Dr. Francisco Pereira Costa
UFAC

Dr. José Ribas Vieira
UFRJ

Dr. Maria dos Remédios Fontes Silva
UFRN

Dr. Maria Goreti Dal Bosco
UFF

Dr. Marília Montenegro Pessoa de Mello
UFPE

Dr. Rafael Lamera Cabral
UFERSA

Dr. Renan Honório Quinalha
USP

Dr. Renato Duro Dias
UFRG

Dr. Rafael Salatini de Almeida
UNESP

Dr. Roberto Fragale Filho
UFF

Dr. Samuel Barbosa
USP

Dr. Sebastião Patrício Mendes da Costa
UFPI

Dr. Vanessa Alexandra de Melo Pedroso
UCP

Dr. Wanise Cabral Silva
UFF

CONSELHO EDITORIAL INTERNO

Dr. Tiago Resende Botelho
UFGD

Dr.^a Thaisa Maira Rodrigues Held
UFGD

Revista Videre: ver, olhar, considerar [recurso eletrônico]/ Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Direito e Relações Internacionais. – Vol. 3, n. 18 (set./dez., 2021). – Dados eletrônicos. – Dourados, MS: Ed. Universidade Federal da Grande Dourados -

Quadrimestral.

Modo de acesso: Word Wide Web:

<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre>.

ISSN 2177-7837 (online).

1. Direitos humanos. 2. Ciência Política. 3. Relações Internacionais. 4. Universidade Federal da Grande Dourados – Periódicos. I. Universidade Federal da Grande Dourados. Faculdade de Direito e Relações Internacionais.

VIDERE

V. 13, N. 28, SET.-DEZ. 2021

UFGD
**Universidade Federal
da Grande Dourados**
Coordenadoria Editorial

VIDERE

v. 13, n.28, set. - dez. 2021

EDITORES

Dr. Tiago Resende Botelho

Editor-Chefe da Revista Videre e Coordenador do Curso de Direito da UFGD

Dr.^a Thaisa Maira Rodrigues Held

Editora da Revista Videre e Professora do Curso de Direito da UFGD

ORGANIZADORES DO DOSSIÊ

Drs. Fabio e Michelle Moraes de Sa e Silva

REVISÃO

A revisão gramatical é de responsabilidade dos(as) autores(as).

CAPA

Arte: Alvorada III

Autor: Evandro Prado - evandro_prado@terra.com.br

PRODUÇÃO GRÁFICA

Everson Umada Monteiro - eversonum@gmail.com

Publicitário e Mestre em Comunicação (UFMS)

Correspondências para:

UFGD/FADIR

Universidade Federal da Grande Dourados

Faculdade de Direito e Relações Internacionais - FADIR

Rua Quintino Bocaiúva, 2.100 - Jardim da Figueira

Caixa postal 322 - CEP 79.824-140 - Dourados/MS

Fones: +55 67 3410-2471 / Fax: +55 67 3421-9493

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| EDITORIAL..... | 07 |
| APRESENTAÇÃO | 08 |
| THE ENVIRONMENT, HUMAN RIGHTS, AND DEMOCRACY IN BRAZIL UNDER BOLSONARO: DISPATCHES FROM AN ACADEMIC SYMPOSIUM..... | 10 |
| Fabio de Sa e Silva, Michelle Morais de Sa e Silva | |
| THE BULLET CAUCUS: FROM THE NATIONAL CONGRESS TO SOCIAL MEDIA | 37 |
| Pedro Rolo Benetti, Marcos César Alvarez | |
| FROM BEACON TO SIREN: THE TRANSFORMATION OF BRAZIL FROM RACIAL UTOPIA TO RACIST/ANTISEMITIC DYSTOPIA..... | 65 |
| Misha Klein, Michel Gherman | |
| HUMAN RIGHTS FOREIGN POLICY UNDER BOLSONARO: PLEASING THE CONSERVATIVE CONSTITUENCY..... | 89 |
| Déborah Silva do Monte, Matheus de Carvalho Hernandez | |
| “THEY ARE ALMOST HUMANS LIKE US”: INDIGENOUS POLITICS AND POLICY DISMANTLING UNDER BOLSONARO’S GOVERNMENT..... | 124 |
| Leonardo Barros Soares, Stephen Grant Baines | |
| DEMOCRACY AND PARTICIPATION: CHANGES AND CHALLENGES IN BOLSONARO’S GOVERNMENT— ANALYZING BRAZILIAN FEDERAL | 150 |
| Ana Claudia Farranha, Murilo Borsio Bataglia Borsio Bataglia, Ana Paula Paes de Paula | |
| RELEVANT AESTHETIC CHOICES FOR DYSPHORIC TIMES IN CONTEMPORARY BRAZIL..... | 173 |
| Paulo Moreira | |
| CONFLITOS TERRITORIAIS, AUTONOMIA E O DIREITO DO POVO MURA À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA | 185 |
| Carla Judith Cetina Castro, Ivani Ferreira de Faria, Diego Ken Osoegawa | |
| AÇÕES DE EXTERMÍNIO E CAPITULAÇÃO DOS MECANISMOS DE PROTEÇÃO DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS EM MS..... | 216 |
| Leonardo Ferreira Mendes | |
| CONSTITUCIONALISMO(S) NA AMÉRICA LATINA E PROTEÇÃO DAS AFLUENTES: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE EQUADOR E BRASIL | 243 |
| Rainer Bomfim, Ana Laura Marques Gervásio, Lorena de Oliveira Severino | |

| | |
|--|------------|
| UNINDO PONTAS SOLTAS: RACISMO INSTITUCIONAL, LETALIDADE POLICIAL E SISTEMA DE JUSTIÇA | 265 |
| Poliana da Silva Ferreira | |
| A QUESTÃO AGRÁRIA E A (RE) DISTRIBUIÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: ENGENDRAMENTO DO MODELO INSTITUCIONAL DE FEDERALISMO COOPERATIVO ECOLÓGICO? | 284 |
| Lucas Garcia Battisti, Ana Maria Paim Camardelo | |
| NEGAÇÃO DA REALIDADE HISTÓRICA: RACISMO REVERSO ENTRE COLONIALIDADE, DIREITO E DIFERENÇA | 312 |
| Maria Cândida Simon Azevedo, Maira Damasceno | |
| JUDICIALIZAÇÃO DA MEGAPOLÍTICA E O ARGUMENTO DE DWORKIN EM XEQUE: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO FORO DE POLÍTICA..... | 331 |
| Caio Vinícius Sousa e Souza, Sebastião Patrício Mendes da Costa | |
| AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL REFERENTES À PANDEMIA DO COVID-19 E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS | 347 |
| Bruna Henrique Hübner, Janriê Rodrigues | |
| A IMPORTÂNCIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS PARA OS DIREITOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS NO CONTEXTO ATUAL BRASILEIRO COMO FRENTE DE RESISTÊNCIA AO RETROCESSO SOCIAL | 364 |
| Cleize Carmelinda Kohls, Clovis Gorczewski | |
| CORONELISMO E A PROPRIEDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO: A INFLUÊNCIA DA MÍDIA NO PODER POLÍTICO | 385 |
| Vinicius Holanda Melo, Gustavo Raposo Pereira Feitosa | |
| ESTADO, DIREITO, TRANSFOBIA E CISSEXISMO NO BRASIL..... | 413 |
| Flávio Malta Fleury | |
| POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL..... | 437 |
| Pablo Martins Bernardi Coelho | |
| CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO E GREVE GERAL DE 2017: ESTUDO DE CASO A PARTIR DA FORMA JURÍDICA..... | 462 |
| Thamiris Evaristo Molitor | |

EDITORIAL

A **Revista Videre** é um periódico editado quadrimestralmente pelo Programa de Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados na cidade de Dourados, estado de Mato Grosso do Sul, com e-ISSN: 2177-7837 e qualificada na Comissão *Qualis* Capes Direito com estratificação B1.

O Conselho Editorial da revista, pautado no significado da palavra *videre* – ver, olhar e considerar -, tem por objetivo publicizar, de forma democrática e gratuita, as muitas visões, olhares e considerações nas áreas das Ciências Aplicadas e Humanas, envolvendo cientistas nacionais e internacionais.

O símbolo da revista, a mulher indígena, foi desenhada pelo grafiteiro Amarelo e encontrava-se estampada nos muros do CEUD – UFGD. Representa as interfaces de gênero e étnicas, multiculturalismo, epistemologia, direitos humanos, democracia e teorias do reconhecimento, temáticas de difíceis inserções na realidade local, regional e nacional, temas enfrentados na tessitura das letras que constroem a revista.

As autoras e autores buscam, por meio da interdisciplinaridade das visões, olhares e considerações, teorizar a realidade social com seus estudos científicos na página eletrônica da Revista *Videre*. A Revista *Videre*, para além da contribuição com a propagação das pesquisas científicas, serve de ponte entre as graduações e os programas *stricto sensu*. Desta maneira, abrange temas interdisciplinares, que tratam de assuntos relativos às áreas: Estado e espaços jurídicos; cidadania, Justiça e reconhecimento; sistemas políticos, democracia, desenvolvimento e direitos humanos; estudos internacionais, multitemáticos e Direito; gênero, raça e etnia; estudos fronteiriços; educação, pobreza e desigualdades sociais; América Latina e seus desafios contemporâneos.

Os trabalhos submetidos à Revista *Videre* passam por pareceristas nacionais e internacionais *ad hoc*, de notório saber e capacidades técnicas inquestionáveis, aos quais cabem o parecer sobre a decisão pela publicação. Os artigos são

avaliados pelos pareceristas em regime de *double blind peer-review*. A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial. É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte. As capas da Revista *Videre* buscam, desde seu germinar, difundir visões, olhares e considerações de artistas a respeito da realidade local, regional e nacional.

O Conselho Editorial interno é composto pelo Editor-Chefe Dr. Tiago Resende Botelho, pela Editora Dr^a Thaisa Maira Rodrigues Held, pelos Editores Assistentes Dr^a Elaine Dupas e os Mes- tres Fernanda Castro e o Guilherme Oliveira.

O Conselho Editorial nacional se constrói com o esforço e dedicação de Alexandre Melo Franco Bahia, Antônio Carlos Diniz Murta, Bruno Galindo, Camila Soares Lippi, Carlos Henrique Bezerra Leite, Celso Hiroshi Iocohama, Cesar Augusto Baldi, Cristina Pazo, Edson Fernando Dalmon- te, Edson Ferreira de Carvalho, Fábio Amaro da Silveira Duval, Francisco Pereira Costa, José Ri- bas Vieira, Maria dos Remédios Fontes Silva, Ma- ria Goreti Dal Bosco, Marília Montenegro Pessoa de Mello, Rafael Lamera Cabral, Renan Honório Quinalha, Renato Duro Dias, Roberto Fragale Fi- lho, Samuel Barbosa, Saulo de Oliveira Pinto Coe- lho, Sebastião Patrício Mendes da Costa, Vanessa Alexandra de Melo Pedroso e Wanise Cabral Silva.

O Conselho Editorial internacional é honrosamente integrado por Amine Ait Chaalal, Daniela Castilhos, Daniel G. Shattuc, Eugéne Ta- vares, Gonçal Mayos Solsona, Juan Ramón Pérez Carrillo, Nuria Belloso Martín, Francesco Rubi- no, Paulo Ferreira da Cunha, Rodrigo Perez Lisi- cic, Bruno Sena Martins. O Conselho Editorial da Revista *Videre* pode ser contactado no endereço: Universidade Federal da Grande Dourados - Fa- culdade de Direito e Relações Internacionais – FADIR- Rua Quintino Bocaiúva, 2.100, Jardim da Figueira, CEP 79.824-140, Dourados/MS – telefo- ne: (67)3410-2471 e e-mail: revistavidere@ufgd.edu.br.

APRESENTAÇÃO

DOSSIÊ MEIO AMBIENTE, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA NO BRASIL SOB BOLSONARO

O presente dossiê da Revista Videre (Universidade Federal da Grande Dourados, Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos), em colaboração com a Universidade de Oklahoma (Departamento de Estudos Internacionais e de Área e Centro de Estudos Brasileiros, ambos da Faculdade de Estudos Internacionais), pretende estimular a reflexão sobre as transformações experimentadas no tecido social, econômico e político brasileiro a partir da eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República.

O dossiê tem como organizadores os professores Fabio e Michelle Moraes de Sá e Silva. A capa reproduz a tela ‘Alvorada III’, série ‘Brasília’, de Evandro Prado, artista do Mato Grosso do Sul. A tela traz uma coluna do Palácio da Alvorada – símbolo da modernidade, de país do futuro – em forma inacabada, em construção ou ruína. “Metáfora de um país que não se completa, que se sustenta à base de gambiarras, ou mesmo de uma construção que já é ruína,” definiu o artista.

Os artigos aqui reunidos tem origens distintas. Os primeiros sete textos, publicados em inglês, derivam de Simpósio acadêmico promovido pelo Departamento de Estudos Internacionais e pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oklahoma em 2021. A organização desse Simpósio – atrasada sobremaneira pela pandemia – teve início em 2019, com chamada pública para artigos sob o mote “Meio Ambiente, Democracia e Direitos Humanos no Brasil sob Bolsonaro”, que também dá o título do presente dossiê. Os textos selecionados – um total de 12, dos quais seis estão publicados aqui – foram apresentados e discutidos em 2021, no auge da crise sanitária no Brasil, em evento virtual que reuniu um grupo diverso de intelectuais, ativistas e artistas representando instituições do Brasil e dos Estados Unidos. A partir de tais apresentações e discussões, os organizadores compuseram uma leitura do Brasil que então emergia e que apresentam como agenda para debates futuros no campo dos estudos brasileiros. Essa leitura/agenda gravita em torno de três grandes temas: a emergência de novas identidades; processos de desmonte de instituições e de políticas públicas; e tentativas e obstáculos para a resistência ao projeto e às práticas políticas regressivas em curso no país.

Os demais textos resultam do fluxo regular de submissões à revista *Videre*, mas também agregam e reverberam muitos dos temas que emergiram no Simpósio em Oklahoma. São textos que documentam, por um lado, ataques aos direitos humanos e à natureza e, por outro, as possibilidades e limites de resistência a tais ataques no plano institucional – com destaque para o papel dos Tribunais – e extrainstitucional, como na ação direta de movimentos sociais.

A publicação deste dossiê se dá às vésperas de novas eleições presidenciais no Brasil e, embora seja cedo para afirmar que tais eleições marcarão o fim do governo Bolsonaro, não é cedo para constatar que, se o governo Bolsonaro bem pode ter fim, o bolsonarismo permanecerá e continuará demandando energia analítica. Os textos aqui reunidos são apenas uma das expressões de que, apesar de restrições conjunturais e estruturais, a comunidade acadêmica, no Brasil e nos Estados Unidos, está à altura desse desafio.

Desejamos uma excelente leitura a todos(as)!

ORGANIZADORES

Fabio de Sa e Silva

Universidade de Oklahoma

Michelle Moraes de Sa e Silva

Universidade de Oklahoma

EDITOR

Tiago Resende Botelho

Universidade Federal da Grande Dourados



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 13/08/2021.

Aprovado: 15/10/2021.

Páginas: 10-36.

DOI: 10.30612/videre.

v13i28.15490

*
PhD in Law, Policy
and Society
(Northeastern University).

Assistant Professor,
University of Oklahoma.

Co-Director, Center for
Brazil Studies.

fabio.desaesilva@ou.edu

OrcID: 0000-0001-8753-7756

**
PhD in Comparative and
International Education
(Columbia University).

Assistant Professor,
University of Oklahoma.

Co-Director, Center for
Brazil Studies.

michelle.morais@ou.edu

OrcID: 0000-0002-5588-9420



The environment, human rights and democracy in Brazil under Bolsonaro: dispatches from an academic symposium

Meio ambiente, direitos humanos e democracia no Brasil sob Bolsonaro: relatos de um simpósio acadêmico

Medio ambiente, derechos humanos y democracia en Brasil bajo Bolsonaro: informes de un simposio academico

*Fabio de Sa e Silva**

*Michelle Morais de Sá e Silva***

Abstract

In this article, we report on the process and outcomes of the symposium “Burning Issues: the Environment, Human Rights, and Democracy in Brazil under Bolsonaro”. The symposium initiative was an attempt to make sense of a *new* Brazil that has puzzled scholars and citizens alike in recent years. The main findings from our convening efforts include: 1) the emergence of new subjectivities and political identities forming and transforming the Brazilian social fabric; 2) processes of policy and institutional dismantling in crucial areas for Brazilian human and sustainable development; and 3) attempts to resist those developments, some having been more successful than others. Finally, the article introduces and reflects upon questions on the role of *Brazilianists* in shaping the country’s present and future.

Keywords: Brazil. Democracy. Human rights. Environment. Brazil studies. Jair Bolsonaro.

Resumo

Neste artigo, relatamos o processo e os resultados do simpósio “Questões críticas: meio ambiente, direitos humanos e democracia no Brasil sob Bolsonaro”. O simpósio representou uma tentativa de se entender esse *novo* Brasil que tem intrigado observadores e acadêmicos em anos recentes. Os temas que emergiram como achados de nossas discussões incluem: 1) o

surgimento de novas subjetividades e identidades políticas que tem formado e transformado o tecido social brasileiro; 2) processos de desmonte institucional e de políticas públicas em áreas cruciais para o desenvolvimento humano e sustentável no Brasil; e 3) tentativas de resistência a essas mudanças, algumas delas com mais sucesso do que outras. Finalmente, o artigo apresenta reflexões sobre o papel da comunidade acadêmica de *Brasilianistas* ao buscar entender e influenciar o presente e o futuro do país.

Palavras-chave: Brasil. Democracia. Direitos humanos. Meio ambiente. Estudos brasileiros. Jair Bolsonaro.

Resumen

En este artículo, hacemos un informe sobre el proceso y los resultados del simposio “Cuestiones críticas: Medio ambiente, derechos humanos y democracia en Brasil bajo Bolsonaro”. El simpósio ha representado un intento de comprenderse el *nuevo* Brasil que ha intrigado a observadores y académicos en los últimos años. Los temas que han emergido como conclusiones incluyen: 1) el surgimiento de nuevas subjetividades y identidades políticas que han formado y transformado el tejido social brasileño; 2) procesos de desmonte institucional y de políticas públicas en temas cruciales para el desarrollo humano y sostenible de Brasil; y 3) intentos de resistencia a estos cambios, algunos de ellos con más éxito que otros. Por fin, el artículo presenta reflexiones sobre el rol de la comunidad académica de *Brasilianistas* en comprender e influenciar el presente y futuro del país.

Palabras clave: Brasil. Democracia. Derechos humanos. Medio ambiente. Estudios brasileños. Jair Bolsonaro.

INTRODUCTION

Those around the world who have an interest in Brazil may be familiar with the—by now, probably overused—quote in which the late composer, Tom Jobim, claims that the country is “not for beginners” (see, e.g., Garmani and Pereira 2019; Schwarcz and Starling 2020). But the last couple of years in Brazilian history—marked by a persistent economic recession, mass protests, a judicial anticorruption crusade, a questionable presidential impeachment, the incarceration of a former president who led the electoral 2018 contest, and the victory and rule of the far-right politician Jair Bolsonaro—may have proven that the country is no longer for the versed either. Since 2013, many of the working premises solidly held by scholars and analysts to make sense of Brazil seem to be “melting into thin air” (Marx 1954).

Political and economic stability, which took decades for Brazilians to build after the country redemocratized and enacted the 1988 Constitution, now seem to be distant hopes on the horizon. Future presidents will have to work hard to rebuild interbranch relations, tame inflation, manage the fiscal deficit, and generate GDP growth and jobs. The achievements in social inclusion through programs like *Bolsa Família*, which made Brazil become an exporter of policy solutions and innovation (Morais de Sá e Silva 2017), have been almost entirely undone. The country is now back to the UN’s *hunger map* and newspapers tell stories of poor people in major cities begging for cattle bones in grocery stores to cook their meals. International headlines have denounced the

burning and reckless destruction of the Amazon Forest, with the president putting the blame on NGOs and indigenous peoples. What had been globally recognized as one of Brazil's institutional gifts—a universal health care system with a strong record in preventive policies and vaccination—was politically undermined when the country needed it the most. As the country was hit by the Covid-19 pandemic, its leadership did not offer evidence-based, nationally-coordinated solutions, but rather the denial of the problem and the promotion of ineffective drugs as a panacea for people to “keep up with normal life”. The resulting tragedy is reflected in the high number of Covid-19 deaths (over 616,000 by the time of this publication) and the findings from the Senate Investigative Commission, which proposed the indictment of the president, high-level government officials, and private entities for acting with negligence, engaging in misinformation campaigns, and carrying out unethical health experiments to “prove” the curative properties of hydroxychloroquine and medicines alike (Senado Federal 2021).

It was amid this context that, in the Fall of 2019, we, the authors of this article, were given the task to put together an academic symposium on Brazil. The symposium was an initiative of the Department of International and Area Studies (IAS) and the Center for Brazil Studies at the University of Oklahoma. In addition to this article's authors, the symposium counted on the support of Dr Emma Colven, Eduardo Campbell, and Aline Rocha, who were on the frontlines of helping organize what was meant to take the form of three intense days of making sense of Brazil in the Norman campus of the University of Oklahoma.

Enters Covid-19: only a month before the symposium dates, the World Health Organization declared the Covid pandemic. This produced an even more challenging context for those seeking to understand Brazil and even more so for those literally struggling to survive in the country. The president's initial recognition of the seriousness of the virus and later consistent denial of it; his supporters' attacks on lockdown measures; the official promotion of drugs with no proven efficacy; and the death of over a half million people have further transformed political, economic, and societal relations in Brazil. Amid the impossibility of an in-person meeting in Norman, the symposium was taken online, a year later than originally planned. In March 2021, over three consecutive weeks, the IAS Symposium “Burning issues: the environment, human rights, and democracy in Brazil under Bolsonaro” gathered engaging—and engaged—figures in academia, politics, media, and the arts (see Box 1 and Figure 1).

Box 1. Symposium's agenda.

IAS 2020/21 SYMPOSIUM

Burning issues:

The Environment, Human Rights, and Democracy in Brazil under Bolsonaro

Opening musical performance:

Cacá Nascimento, Brazilian Artist

Keynote speeches:

February 26

10AM CST 1PM BSB Environment

Speaker: Eloy Terena

The first indigenous lawyer to argue—and win—a case before the Brazilian Supreme Court

March 5

10AM Human rights

Speaker: Monica Benicio

The widow of Marielle Franco—a Rio de Janeiro Congresswoman tragically assassinated in 2018—also elected to the Rio City Hall in 2020

March 12

10AM 10AM CST 1PM BSB Democracy

Speaker: Kennedy Alencar

The journalist who directed the BBC documentary “What Happened to Brazil?”

Paper Presentations (by registration only)

Presenters:

Leonardo Barros Soares (UnB) and Stephen Grant Baines (UnB)

Luís Smith (UCLA)

Pedro Rolo Benettii (USP) and Marcos Cesar Alvarez (USP)

Gustavo Rodrigues Mesquita (CEBRAP)

Deborah Silva do Monte (UFGD) and Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Daniel Gobbi Fraga da Silva (Humboldt-Universität zu Berlin), Tayrine Dias (Universitat Oberta de Catalunya), and Marisa von Bülow (UnB)

Michel Gherman (Federal University of Rio de Janeiro) and Misha Klein (University of Oklahoma)

Giulia Sbaraini Fontes and Francisco Paulo Jamil Marques (UFPR)

Ana Claudia Farranha (UnB), Ana Paula Paes de Paula (UFMG) and Murilo Borsio Bataglia (UnB)

Paulo Moreira (University of Oklahoma)

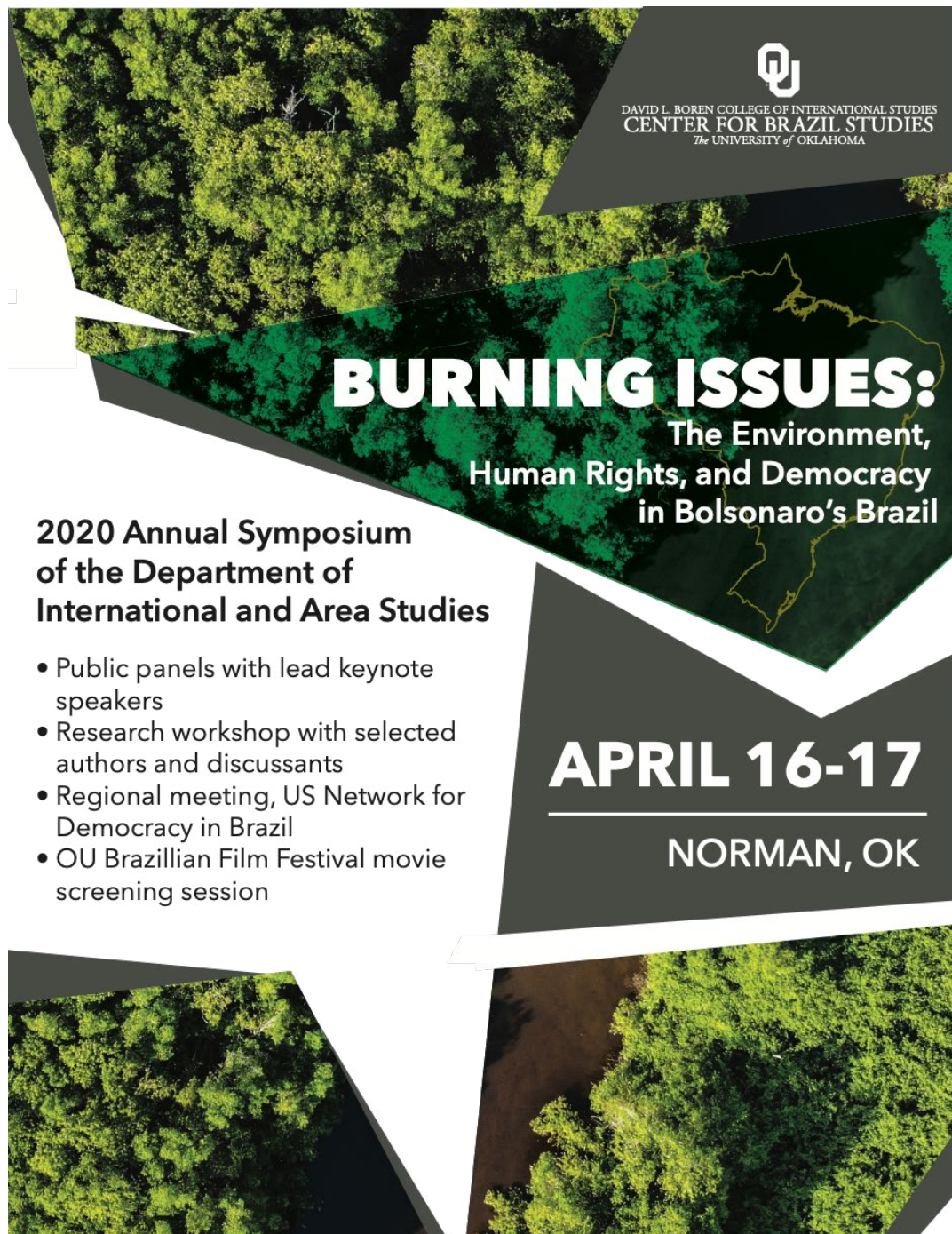


Figure 1. *Symposium's poster.*

But even if the pandemic had not happened, the challenge before us was already enormous: How could we take proper account of such a fast-changing landscape? Where should we start and how could we make sure that our initiative would produce a meaningful contribution to efforts to better understand, and maybe to help transform, the country we love so much? In this article, we report on our process of organizing the symposium and the ways in which this helped us make *some* sense not only of this new Brazil, but also of the role of *Brazilianists* in shaping the country's present and future.

The article proceeds into four sections. Section 2 includes information on the preparation of the symposium and how we chose our themes and format, which included an open call for papers released in the Spring of 2020. Section 3 reports on the main “findings” from our convening effort—the main themes that emerged from the papers we received and eventually selected for presentation, some of which are included in this special issue. The section expresses some of the features of Brazil’s current critical juncture, some of which go well beyond Bolsonaro. These include: 1) the emergence of new subjectivities and political identities forming and transforming the Brazilian social fabric; 2) processes of policy and institutional dismantling in crucial areas for Brazilian human and sustainable development; and 3) attempts to resist those developments.

1 SYMPOSIUM PLANNING I: NAVIGATING UNCERTAINTY, GRAPPLING WITH A NEW BRAZIL

While this varies across disciplines and traditions of inquiry, academic work usually involves two moves with respect to ‘reality’. For one, academics can make predictions of how things will unfold, based on knowledge that has been accumulated in their respective fields. For example, if certain economic reforms are undertaken, some may predict that an inflow of capital and the creation of businesses and jobs will follow, while others may predict lessening levels of social protection for workers and communities. In both cases, their predictions would be anchored in theories about how economic agents behave and react to changing policies and institutional circumstances. For another, academics may seek to describe and explain events or processes that happened, testing hypotheses, or inductively seeking the causal mechanisms that account for certain outcomes. For example, if similar economic reforms are adopted by two countries but in only one of them positive outcomes are observed, scholars may want to understand the historical, sociological, or political reasons for why this happened.

Critical contexts like the one experienced in Brazil present academic work with a cruel irony. On the one hand, it is during these contexts that academic work is needed the most, to shed light on the sweeping, dramatic societal transformations that are underway. On the other hand, these contexts also deprive academics from our main tools. Our working theories may do little to predict how things will unfold, as they were developed based on a world that no longer exists as such. In addition, it is not clear what we need to be explaining—things around us are too contingent and, while we can discern what is no longer part of ‘reality’, it is harder for us to discern what ‘reality’ looks or may look like. To quote Gramsci (1971, p. 275–276), these are times when “the old is dying but the new cannot be born” .

To navigate the shifting and uncertain landscape of Brazil was, therefore, a difficult task. But we could not ‘wait and see’; we had to take our chances and begin somewhere. We decided to focus on what was most apparently collapsing. While many things could fit this criterion, three were more obvious. The Amazon—and later the Pantanal—was burning at a record pace, with alarming photos and op-eds being published every other day in the international media. Brazil was also taking a sharp turn in its human rights policies. High-ranked government officials, including the President and the Human Rights Minister, were embracing regressive stances on issues like gender, race, and police brutality locally and siding with human rights violators internationally. Lastly, the democratic consensus and apparatus were under attack. In his first speech after the electoral results were released, Bolsonaro said loud and clear that he would ‘put an end to all forms of activism’, that ‘minorities would have to conform to the will of majorities’, and that those who did not conform would be sent to the ‘beach end’, a reference to a place where the dissidents to the civil-military government (1964–1985) were disappeared with¹.

We picked these three domains, theming the symposium after ‘the environment, human rights, and democracy in Brazil under Bolsonaro’. But we did not want to merely track changes and continuities in each of these domains. Rather, we wanted to take them as entry points to make sense of Brazil more broadly. Based on what could be documented – or even explained – in each of the domains, we wanted to derive insights to understand: What was happening to the country? What forces and mechanisms were enabling or constraining the kinds of change we were all uncomfortably observing? Moreover: were these changes definitive or where they being resisted? If the latter, what forms of resistance could be noticed and how effective could they be?

Once our themes and ambition were defined—and for the strategic reasons we indicate in section 4—, we issued an open call for papers that was broadly circulated among Brazilian Studies community and on social media. The response to the call for papers, both in Brazil and in the United States, was extremely encouraging. In total, the symposium academic committee received sixty-six proposals, of which twelve were approved. Proposals covered a large breadth of topics, from diverse disciplinary homes, many of them interdisciplinary in nature.

The following sections take stock of symposium discussions and of research paper findings, seeking to advance a synthesis of new crosscutting issues that are central to understanding the new Brazil. The symposium was planned and organized during Bolsonaro’s government, but findings herein presented are meant to inform reflections on the reconstruction of a post-pandemic Brazil, hopefully post-Bolsonaro.

¹ Guilherme Amado, Bolsonaro sugere lugar de execução da ditadura para servidores públicos, O Globo, 11/01/2019, available at: <https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/bolsonaro-sugere-lugar-de-execucao-da-ditadura-paraservidores-publicos-1-24056200>, last access 7 Dec 2021.

2 MAIN 'FINDINGS' STEMMING FROM THE SYMPOSIUM

2.1 Identities

Most of those who follow Brazilian politics and policy more closely and who were troubled by the rise and rule of Bolsonaro tend to focus on the 'grand scheme of things' and the most noticeable facets of this shift. This does not exclude important criticisms to individuals and institutions in both the government and the opposition since 2013. The PT made key mistakes in economic policy (Singer 2020) and, despite having promised to change politics, engaged in business as usual—trading control over parts of the government for political support in the legislature and developing promiscuous relationships with businesses. The PSDB did not accept its electoral defeat and, long before Bolsonaro would imitate Trump and allege that Brazilian elections are rigged, cast doubt on the vote count and file a claim that the 2014 elections had been defrauded². Higher courts, especially the Supreme Court, were pusillanimous and let *java jato* go all out in an anticorruption crusade based on power abuses that intended to bring the political system down (de Sa e Silva 2020a). Important party leaders went along with a baseless impeachment process led by a notoriously corrupt Speaker of the House. The Brazilian mainstream media threw fuel to the bonfire, overlooking—when not actively supporting—these caustic processes (Feres Junior and Gagliardi 2021; Dammgard 2019). Maybe some in the media hoped that these processes would enable the return to power of a 'moderate right' along the lines of what Fraser (2017) calls "progressive neoliberalism"—although when the electoral contest was set between a PT candidate and Bolsonaro, important news outlet contributed to 'normalizing' the far-right candidate and/or to reinforcing the idea that Brazil's 'functioning institutions' would be able to tame him (Feres Junior and Gagliardi 2021).

These systemic interpretations of the rapid transformations observed in Brazil are valid and should continue to be pursued by Brazilianists. However, they focus on high-level dynamics and actors and, accordingly, they miss some other 'deeper' phenomena—which not only may have supported those high-level dynamics and the moves of high-level actors, but which can also sustain the country's far-right shift much beyond Bolsonaro. In our symposium, a gateway to understanding such phenomena was open through systematic references to changes in subjectivities and political identities, all of them with the possibility of long-term impact on Brazilian social and political relations.

² Lucas Borges Teixeira, 'Aécio pediu auditoria em 2014 para justificar derrota em MG, diz Toffoli', UOL, available at: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/08/31/aecio-pediu-auditoria-em-2014-para-justificar-derrota-em-mg-diz-toffoli.htm>, last access 7 Dec 2021.

The debate about subjectivities and political identities in Brazil is anything but new. In studies of Brazil's transition to democracy, for example, Pinheiro (1991; 2002) famously coined the idea of "socially implanted authoritarianism". He argued that while Brazil was proving capable to building democratic institutions—e.g.: free and fair elections, separation of powers, accountability bodies—there still existed in the country a fair share of authoritarian predispositions whose roots ran more deeply in the country's history and the social, economic, and political hierarchies that constitute it. Yet, though there are more and more exceptions to this (Pinheiro Machado and Scalco 2014 and 2020; Feltran 2020; Almeida 2020; Cesarino 2019; Rocha, Solano, and Medeiros 2021; Klein, Mitchell, and Junge 2018; Junge et al 2021; Kalil 2018 and 2021; Castro Rocha 2021), efforts to track the changes and continuities in social/political values and identities among Brazilians became more and more scarce—when they were not coopted by political discourse that, for example, attempted to collapse the experience of a large and diverse group of Brazilians under the attractive label of a 'new middle class' (Neri 2011).

The papers submitted, selected, and presented in our symposium demonstrate both the importance of studies on political identities and the breadth with which they must be conceived, if we wish to remain *relatively* on top of a rapidly changing society and polity. Authors documented the emergence of various new forms of subjectivity and political identity that turn Brazilian Studies—and any prospective analysis of Brazil's future – into a murky and puzzling arena. For example, Benetti and Alvarez (in this issue) examine the discourse shared by federal legislators elected in 2018 and who identified with the 'bullet caucus'—a group that cuts across several political parties and that advocates for hardline solutions in public safety and criminal justice policies—, based on Twitter publications. In the discourse they find, state violence against 'criminals' and the expansion of police and military power are legitimized and glorified in a needed 'war on crime' plot—while the political establishment, human rights advocates, and the media are denounced as supporters of 'criminals'. One can argue that the identity these legislators claim—the cleaners of a morally-decayed polity—is not new: it is a mere reiteration of Pinheiro's "socially implanted authoritarianism", its contempt for due process rights, and its emphasis on 'law and order'. But there are ways in which those old authoritarian traits are being transformed and giving rise to new political demands. An example is the emphasis on flexibilization of access to firearms, which became one of the pillars of Bolsonaro's candidacy (Kalil 2021) and of the bullet caucus's policy platform, which is framed in terms of a right to 'self-defense'. This seeks to transfer some of the authoritarian response to 'crime' to the hands of private individuals, weakening the state's monopoly of violence even further. It also remarkably reflects an international circulation of right/far-right ideas and frames, with the United States serving as the main source of inspiration in proposals for facilitated access to guns.

The (re)construction of subjectivities and identities appeared in even more intriguing terms in studies of other groups – from young activists to Jews—and scales—national versus local. Silva, Dias, and von Bülow (2020) documented the agenda and frames advanced by the Free Brazil Movement – *Movimento Brasil Livre* or *MBL*—based on an analysis of the movement’s Facebook posts. They conclude that the movement adopts a ‘fusionist’ approach, combining neoliberal economics with social conservatism—framed around ‘moral decay’ and ‘corruption’—which enabled it to mobilize a broad constituency. Bolsonaro also adopted the same kind of ‘fusionism’, which, in the view of the authors, helps explain his success. The ‘fused’ identity documented by the authors also owes to global linkages: they claim it results from connections between the MBL and its United States counterpart *Students for Liberty* and reflects an international circulation of ideas initially developed in the Mont Pelerin Society with participation of intellectuals like Hayek and von Mises.

While the mechanisms leading to this ‘fusionism’ are clear, its appeal to a ‘broad constituency’ is not intuitive. Why would so many Brazilians—especially the youth where the MBL had deeper penetration—buy into the promises of neoliberal economics and free markets? The relative place of markets and the state in emerging political identities has driven some important research efforts but more needs to be done. Brazil’s economic performance under Bolsonaro and his financier pick for the Ministry of the Economy Paulo Guedes has been a fiasco, while the pandemic brought about the importance of governments, shaking the neoliberal consensus. As the duo delivered high inflation and unemployment, high interest rates, and low—if any—GDP growth, will the MBL/Bolsonaro ‘fusionism’ remain influential and capable of mobilizing a broad constituency in 2022 and beyond?

Klein and Gherman (in this issue) write about another puzzling instance in such construction of new identities that has characterized our ‘new’ Brazil. Klein and Gherman notice that, while there is no shortage of racism and Nazi-sympathy in the Brazilian right/far-right, Israeli symbols abounded in right/far-right demonstrations (not carried by Jews!) and the ‘Jewish community’ (sic) developed much proximity to Bolsonaro, as epitomized by the speech—full of racist remarks—he gave, still as a presidential candidate, at the Hebraica Club in Rio de Janeiro in 2017. They argue that this is a mutually constitutive process in which many Jews have become *Bolsonaristas* while *Bolsonaristas* become quasi-Jews. Key in this process is that the meaning of Judaism gets defined in a particular way—as a bulwark against Islam expansion and in defense of Western civilization—which the authors astutely call an ‘imaginary Judaism’. The construction of this new identity serves two pernicious consequences. For one, it enables the exclusion of Jews who are pro-Palestine, left-wing, and liberal Zionists from the Jewish community—a *disconversion* process that turns them into ‘non-Jew

Jews'. For another, it helps 'sanitize' Bolsonaro, who is given a trump card—no puns intended—against accusations of racism and Nazi-sympathy he otherwise would have a harder time denying. All of this happens amid changes and resulting tensions in the Brazilian racial, religious, and socioeconomic structure—sometimes in line with global processes—to which Jews respond and in which Jews come to participate.

These processes happen not only at a national or group level but also more locally. A working paper submitted by Luis Smith (2020)³ based on ethnographic work in the Amazon region shows, for example, that local oligarchies and entrepreneurs mobilize a 'populist discourse' to sustain deforestation. They frame protectionist policies as being a creation of elites (foreigners, NGOs, Southerners, the rich) against the interest of 'the people'. According to the author, this (re)construction of identities is key to the building of an organic support basis for Bolsonaro in his fieldwork site. Yet these insights certainly have implications beyond the Amazon and across 'central Brazil', where we see, for example, a new identity emerged after around the 'Agro' mantra, represented in large trucks with Bolsonaro stickers and expensive billboards with his photos—and especially in the wake of the pandemic, when agricultural exports became the primary driver of the Brazilian economy.

In sum, our symposium conversation invites new, deeper research on emerging political identities, their local and transnational roots, their sustainability, and their ability to shape Brazil's future. We hope that researchers in Brazil and abroad will pick up some of these pressing issues and that, sooner rather than later, we will have much more clarity about them.

2.2 Systematic policy and institutional dismantling

The field of public policy has grown significantly among Brazilian scholars, along with the interest of Brazilianists in institutions and policies designed and implemented in Brazil. Such interest dates back to classical comparative works by Peter Evans and Kathryn Sikkink, who sought to understand Brazil's development (or lack thereof) by comparatively looking at the Brazilian state, its institutions and society (Evans 1995), and the values and ideas cultivated by the bureaucracy (Sikkink 1991). Brazilian policy scholars have also organized themselves in new academic associations such as the National Association of Teaching and Research in the field of Public Policies (ANEPCP) and have become very active in international

³ *Luis Smith* is a pseudonym adopted by a researcher who was still conducting fieldwork in the Amazon region and thought that, if their identity was publicized, this might compromise his ability to collect data and endanger his personal safety. For these reasons, we are still referring to them as *Luis Smith*. We hope that their research outputs will be made public soon and under better conditions for scientific work in Brazil.

scholarly societies such as the International Public Policy Association (IPPA) and the International Political Science Association (IPSA). Such growth of the policy studies field was possible due to a combination of factors since the early 2000s: the expansion of public universities with the hiring of new faculty; the provision of increased public funding for research; the availability of public funds that allowed Brazilian scholars to travel internationally and even supported the residence of international scholars in Brazil; and the important growth (in size and impact) of Brazilian public policies, especially at the federal level.

The golden years of Brazilian public policies, which began timidly with Cardoso (1994-2002) and saw significant expansion under Lula (2003-2010) and Rousseff (2011-2016) were reflected in the growing involvement of Brazilian scholars and Brazilianists studying Brazilian public policies. In fact, some scholars became specialized in studying the export processes of Brazilian “best-practices” to other national contexts, in the framework of the international literature on policy transfer, policy diffusion, and related concepts (Morais, 2005; Porto de Oliveira, 2017; Milhorance, 2018). Brazilian public policies became the central asset for Brazilian official cooperation with other countries of the Global South. Instead of providing large sums of financial resources, Brazil rather collaborated with other developing countries by sharing the country’s policy practices and models (Morais de Sá e Silva, 2021a). Such growing scholarly engagement with Brazilian policies produced critical analyses of their shortcomings, as well as important records of their “nuts-and-bolts” (Lindert et al. 2007).

As democratic backsliding began to ensue in Brazil, initially with the highly controversial 2016 impeachment and later with the election of far-right Jair Bolsonaro in 2018, practitioners and scholars began to grapple with a new phenomenon: institutional and policy dismantling. The literature that was then available to support this line of research had begun in Europe to help explain policy reduction in the context of fiscal constraints. Michael Bauer and colleagues had coined the term “policy dismantling”, which was defined as “a change of direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating the capacities to implement and supervise them” (Bauer et al., 2012, p. 35).

Current processes of policy dismantling taking place in Brazil have tested the limits of the existing literature, pushing it to consider their authoritarian nature (Morais de Sa e Silva, 2021b). Research papers presented at the symposium identified institutional and policy dismantling occurring across various fields of federal policy: race and racial equality (Mesquita 2021); indigenous rights (Barros Soares and Baines in this issue); foreign policy and human rights (Monte and Hernandez in this issue);

and participatory policymaking (Farranha et al in this issue). Running across all those works is the identification that the expectation that institutions were functioning was, in fact, an illusion, as Bolsonaro set course to erode federal institutions and the federal policies implemented by them.

The initial targets for attacks are well represented in the group of papers presented in the symposium, some of them published in this special issue. Bolsonaro came to the presidency with a clear anti-human rights agenda, contempt for the environment, and reckless anti-democratic means. For some institutions and their policies, that meant a wholesale attack on their core business. As highlighted by Barros Soares and Baines in this special issue, dismantling of policies for indigenous rights provide an exemplary case. Inclusive indigenous protections had been built since the 1988 Constitution and albeit being far from perfect, Bolsonaro had an open, explicit and proud intention to dismantle them. Barros Soares and Baines are able to present the reader with the many instances in which Bolsonaro openly manifested his racist stance towards indigenous populations and his clear intention to end policies meant for their protection. The authors identify that policy dismantling has occurred through three main processes: “(1) the dismantling of the land claims recognition policy and institutions; (2) the dismantling of the protection of indigenous lives due to the increasing violence against indigenous peoples and the Covid-19 pandemic; and (3) the dismantling of the integrity of traditional territories related to government plans to open indigenous lands to large-scale agricultural and mining operations” (Barros Soares and Baines in this issue). In this case, policy dismantling has happened by means of a complete deconstruction and replacement of the rationale that used to inform policy, namely indigenous policy. Bolsonaro’s views and discourse towards indigenous populations go as far as to proclaim that “they are becoming more and more human like us”⁴, a sentence for which there used to be no room in the framework of Brazilian indigenous policy since 1988.

Mesquita (2021) identifies a similar track of policy dismantling in the field of federal policies for racial equality. Bolsonaro’s denial of racism is a major setback in Brazil’s recent history of recognition that the State ought to intervene, through public policies, to reduce structural inequalities marked by the remnants of slavery (Souza 2017). The story told by Mesquita coincides with that of Barros Soares and Baines: since the campaign trail, Bolsonaro has been vocal about his racist views. Rather than taming his racist inclinations, Brazilian institutions and laws have rather succumbed to his views and those of his appointees. The result is a combination of demoralized institutions—Funai for indigenous policies, SNPIR for racial equality—weaker federal policies, and the undoing of the rather small and insufficient progress that had been

⁴ UOL (2020) cited in Barros Soares and Baines in this special issue.

achieved by previous administrations. Fast-forward to 2021, ENEM, the national university entrance exam, had the most elite and white group of students taking the exam in the past decade.⁵

Policy dismantling has not been limited to domestic policies. Monte and Hernandez highlight the reversals in Brazilian foreign policy since Bolsonaro took office in 2019. Those reversals are particularly acute in the field of international human rights, with Brazil undoing its historically progressive position towards women's reproductive rights, gender, and LGBTQ rights. Although one might expect that consolidated policies may be harder to dismantle, especially in traditional and long-existing institutions such as Brazil's Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty), Monte and Hernandez find that the reversal of Brazil's position towards human rights issues was not only possible but also rational in responding to the ideological preferences of Bolsonaro's electorate. If, on the one hand, Itamaraty still stands as an institution and Brazilian diplomats are still showing up for work, the consequences of such reversals in Brazilian foreign policy are extensive. Brazil's international reputation has been damaged, as observed in Bolsonaro's isolation by world leaders during multilateral meetings, be it in the OECD, the G20, or COP26.⁶ Additionally, Monte and Hernandez identify how Bolsonaro and his Human Rights Minister legitimized conservative civil society groups, granting them access to multilateral fora where international human rights norms are built. Those processes mean that not only has Brazilian foreign policy become less committed to human rights, it has contributed to weakening human rights consensus at the international level.

If the above three papers may give the impression that dismantling may be exclusively symbolic or limited to discourse, Farranha, Bataglia, and Paes de Paula present the evidence of how dismantling has affected the very methods of Brazilian policymaking. The authors explain how different policy fields had marked at the federal level (although not exclusively) by participatory bodies that were expected to inform policymaking and monitor the implementation of policy goals defined with the participation of civil society. All federal participatory bodies were extinguished by Bolsonaro with the stroke of a pen in April of 2019, four months into his presidency. Even though some of those participatory bodies have been recreated, Farranha and colleagues highlight how the recreation process has been erratic and non-transparent. Even the recreated bodies seem to have been hollowed out of their democratic character and purpose. Consequently, unlike in the past, federal policies are no longer checked or informed by civil society perspectives that could greatly contribute to bridging the gap between bureaucratic structures in Brasília and social needs around the country.

⁵ Folha (2021), "Enem é o mais branco e elitista em mais de uma década", available at <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/09/enem-2021-e-o-mais-branco-e-elitista-da-decada.shtml>

⁶ Correio Brasiliense (2021), "Com agenda à margem da cúpula, Bolsonaro fica isolado no G20", available at <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/11/4959641-brasil-fica-isolado-no-g20.html>

In sum, symposium papers and discussions were convergent in identifying that policy dismantling in Brazil has not been exclusive to the dismantling of a couple of federal policies in specific fields. It has taken a systematic form, one that originates in the president's conservative views—as well as in those of his electorate—and then produces deep-running effects that lead federal agencies to contradict long established positions, to weaken or undo laws and regulations, and to produce policy without the participatory means they could count on in the past. The result is a less democratic Brazilian state with eroding capacity to face the old deep-rooted inequalities and the new challenges of a changing climate, a global pandemic, and a Whatsapp-divided society.

2.3 Resistance

Overall, the picture of our 'new Brazil' painted by the contributions to our symposium is a somber one: Brazil's far-right shift is grounded in—and supported by—new political identities and the Bolsonaro era is characterized as an era of policy and institutional dismantling. Yet their submissions also helped us *begin* to envision the terms and pathways in which we can think of resistance to Bolsonaro and Bolsonarismo. Broadly speaking, two are such pathways: the *institutional* and the *non-institutional*. The institutional pathway involves government branches and actors like the mainstream media. The non-institutional involves direct mobilization by civil society groups and others.

Four general observations can be made about resistance. First, while initiatives of resistance can be documented, we still lack information on whether and to what extent they are working—which is understandable since the processes of policy and institutional dismantling that each of them are confronting are still unfolding. For example, Moreira (in this issue) analyzes how the works of Brazilian artists, such as the films *Bacurau* and *The Edge of Democracy*, have conveyed powerful political statements and served as means of resistance. These works, says Moreira, have “galvanized people's imagination and punctured the version of recent events tailored by the media,” which, as he understands—and we agree—enabled Brazil's far-right turn. Cultural policy is, indeed, one of the main sectors weaponized by Bolsonaro and there is no doubt that artists are at the forefront of resistance to Bolsonaro and Bolsonarismo; yet further research is needed to determine whether/under what conditions such resistance 'works' and can cut across the layers of Brazil's reconfigured social fabric and the new political identities highlighted above. In a similar direction, Farranha, Bataglia, and Paes de Paula (in this issue) highlight the campaign in defense of participatory institutions such as public policy councils carried out by civil society organizations

and academics, entitled ‘Brazil needs counsels’. The campaign produced videos and several digital materials—but further research is needed to determine its effects and the effectiveness of its strategy. This kind of knowledge will be of key importance in the future even when Bolsonaro is no longer in power.

Moreover, even though initiatives of resistance can be documented, it does not always follow that they are feasible or successful. Limits to resistance or to successful resistance owe to both societal and institutional causes. An example of the former is in resistance to Bolsonaro’s dismantling of racial equality policies, analyzed by Mesquita (2021). Simply put, the author documents the construction of racial equality policies since the 1988 Constitution—with emphasis on the creation of a government unit dedicated to this matter in the Lula da Silva administration—which Bolsonaro began reversing based on a denial of race and racism. As part of this crusade, tells Mesquita, in 2020 the President of Palmares Foundation, Sergio Camargo, published a series of articles on the Foundation’s website detracting the former slave Zumbi as a made-up character, forged by the left to radicalize Blacks and to forcibly racialize social relations in the country. At some point, he notices that a judicial decision was issued that forced the removal of these articles from the Foundation’s website, yet “those texts are now available on right-wing cultural websites”. As *Bolsonarismo* grows as a movement that taps on these different groups and identities available in our ‘new Brazil’, achievements in Courts, Congress, and the ‘public opinion’ are insufficient to constrain Bolsonaro’s policy and institutional dismantling, suggesting that a broader and longer political battle needs to be fought by those seeking to resist him and his rule.

Examples of the latter—institutional shortcomings limiting resistance—provided by symposium contributors are also telling and should illuminate future efforts to reconstruct Brazilian democracy. For example, the paper by Monte and Hernandez (in this issue) deals precisely with the difficulty of progressive civil society organizations to resist reversals in Brazilian foreign policy. They claim this is due to two reasons. For one, foreign policy is theatrically used by Bolsonaro to incense and radicalize his political basis domestically. But for another, foreign policymaking has been an insular domain in which participation of non-state actors is subject to strict control by the powers that be, which enabled the Bolsonaro government to selectively admit its interlocutors: it opened doors to Christian and conservative groups while foreclosed channels of participation to progressive NGOs.

Just as intriguing were the provisional conclusions of Fontes and Marques (2020) when looking at the media, with emphasis on 482 editorials of the major newspaper *Folha de São Paulo* in 2020. They found that, although in this timeframe Bolsonaro launched several attacks on the media, *Folha* hardly used its editorials to react. They

recognize that there may be strategic reasons why newspapers may not engage in such kind of open confrontation with presidents and that there are other ways in which they can confront presidents besides editorials; however, the troubling conclusion remains that, in such a critical time, a major newspaper would not make an open defense of journalism.

Third, the contributions to our symposium show that Courts occupy a special place in resistance strategies. Black movements, as stated above, looked for help from Courts against the dismantling of racial equality policies. Barros Soares and Baines (in this issue) also show that indigenous groups engaged in high-level litigation against Bolsonaro's attacks on indigenous and environmental policies. Farranha, Bataglia, and Paes de Paula (in this issue) similarly highlight the role of Courts in resistance to Bolsonaro's attacks on participatory institutions. Sometimes the results of mobilizing Courts are positive. In the defense of participatory institutions referred to by Farranha, Bataglia, and Paes de Paula, the Supreme Court issued an injunction that forbade the Bolsonaro administration from shutting down bodies that had been created by statutory law. But there may be several problems with this strategy. To begin with, despite having been widely idealized during *lava jato*, Brazilian Courts are far from committed to basic rights and the Constitution's social-democratic project (de Sa e Silva 2011, 2017, and 2020b). In addition, Courts—especially the Supreme Court—must calculate carefully how they will spend their limited political capital; they cannot block all the measures by the Executive (Rosenberg 2008; Helmke 2002). Lastly, while Courts can slow down the policy and institutional dismantling that characterizes the Bolsonaro government, they may not be able to fully stop it. Farranha, Bataglia, and Paes de Paula tell us this loud and clear. While in response to the Court's injunction the government maintained several bodies, it also—to the extent that it legally could do so—reconfigured these bodies to radically curb popular participation, hollowing out their democratic content.

This leads to our fourth observation: the most promising cases of resistance combine the use of both institutional and non-institutional means. The resistance of indigenous groups that Barros Soares and Baines write about stands out. According to the authors, it involves the use of media and digital means and the mobilization of transnational networks of advocacy and denunciation—in addition to litigation.

In this context, we enthusiastically suggest that Brazilianists dig deeper into and begin to unpack experiences of resistance in our 'new Brazil', mapping their tactics, explaining their successes and/or failures, and perhaps even facilitating dialogue and mutual learning between different groups in Brazil and—why not?—between those groups and their counterparts abroad.

3 SYMPOSIUM PLANNING II: RENEWING BRAZIL STUDIES

It is correct—yet insufficient—to say that the difficulties involved in making sense of this new Brazil are due to the shifting character of the country. Part of them is, too, related to deficiencies in the research agendas and approaches that predominate in the field of Brazilian studies. While we are still lacking more systematic studies of the literature produced by Brazilianists since the 1988 Constitution was enacted, as consumers and producers of this literature our sense is that it approached Brazil's contemporary history with incredible optimism. With few exceptions, such as some works examining public safety and racial inequality, most books and articles on Brazil—particularly since the 2000s—published in the Anglo-American world portrayed the country as a functional democracy, with consolidated institutions, and which had managed to produce successful policies leading to economic stabilization and social inclusion. If in the twentieth century Brazil was 'the country of the future', there were now many voices claiming that 'the future had come'.

None of this was completely incorrect—otherwise, we would not be talking of some of the processes experienced post-2013 in terms of 'dismantling', 'backsliding', or 'erosion'. But our focus on and enthusiasm with the successes that Brazil achieved seems to have come at the expense of attention to more persistent problems that the post-2013 crises would unleash and expand. From this viewpoint, the surprise that came with Brazil's failure was our failure as well. Despite our investment in studying the country, we did not make an accurate sense of what it was, nor could we accurately anticipate what it could become.

While there can be many reasons for this failure—including an inevitable bias that leads most academics to study what they like and neglect what they dislike—we argue that it is at least in part due to structural deficiencies in the field of Brazilian studies. Like other branches of 'area studies' in the United States, Brazilian studies were born out of intellectual curiosity as well as foreign policy interests. High-level decisionmakers in the United States found it strategic to amass information on the social, economic, and political structures in what was then called the 'Third World', to navigate the Cold War context and ensure capitalist hegemony. No 'area studies' community was ever confined to these boundaries and, in many areas, our knowledge of 'Third World' countries—which back then also lacked strong university systems—owe significantly to foreigners who devoted their careers to studying them: Thomas Skidmore's (2005) studies on racial relations in Brazil and Werner Baer's (2014) studies on Brazilian economics are but some examples. But the field of Brazilian studies that these and other scholars helped create and inhabited had an inherent point of vulnerability: it relied upon and reproduced itself based on elite connections with

the—back then—small cadre of English speakers in the country, usually all located in a handful of universities in the Brazilian Southeast. These elites were sophisticated and informed but—as Bourdieusian political sociology teaches us—they also shared a common habitus and common predispositions (Bourdieu 1977). Global North scholars are thus bound by the worldviews of their close-knit circle of sources—especially if they do not speak Portuguese—while some pressing themes and questions pertaining to that ‘deeper Brazil’ are ignored (Bourdieu 2002).

Nowhere this limitation in the field of Brazilian studies became more evident than in the reaction of the Anglo-American academia to *lava jato*, the anticorruption initiative that burst in 2014 and became entangled to all relevant political events in the 2014–2018 timeframe: Rousseff’s impeachment, Lula’s arrest and barring from the 2018 electoral process, and the election of Jair Bolsonaro—who ran, in part, as a ‘law and order’ candidate—to the presidency. While *lava jato* uncovered a true and serious corrupt scheme in the Brazilian oil company Petrobras, scholars were timid to question the operations ‘big bang’ approach to anticorruption and its violations of law. Instead, the United States academia contributed to glorify the operation and its agents, embraced the discourse that *lava jato* represented the working of virtuous and functioning institutions, and—as many colleagues and graduate students from elite universities shared with us—turned criticisms to *lava jato* into a taboo. Not even the disclosure of leaked messages showing judicial and prosecutorial misconduct in the operation were sufficient to change the minds of some US scholars. In Brazil, in the meantime, the scenario was different. Unmitigated support to *lava jato* did prevail in the media, but in social and behavioral sciences departments—which, unlike in the early days of Brazilian studies, were now fully institutionalized and operational in the country—serious and sophisticated empirical studies on the methods and consequences of *lava jato* were leading to more nuanced and skeptical evaluations (Rodrigues 2020; Pimenta 2020; Bello, Capela, and Keller 2020; Carvalho and Palma 2020).

Why did, then, US academia seem to have approached *lava jato* with more passion than reason? The answer is likely multipronged, including stereotypical understandings of developing countries as corruption dens—even if at the heart of *lava jato* was the same cooptation of politics by money that the United States Supreme Court made completely legal in *FEC v. Citizens United*—or a well-documented enthusiasm with judicial crusades and the global expansion of judicial power (Garth 2014; Gordon 2010; Halliday, Karpik, and Feeley 2007 and 2012; Tate and Vallinder 1995). But part of the explanation owes to the pattern of international circulation of ideas that we wrote about above and elsewhere (de Sa e Silva 2019a and 2019b) and that, to a large extent, has sustained the field of Brazilian studies, if not area studies in general. Many United

States scholars rely on close-knit elite networks in the media and academia that, in turn, hold positions in local struggles for power and to whom a certain story about corruption/anticorruption mattered. It was one in which corruption was widespread, powered (if not invented) by the Left, and in which *lava jato* represented the country's redemption by disinterested judges and prosecutors. Without a doubt, this is a good story. But good stories are rarely true and this one leaves out much more important questions such as: How does growing party fragmentation contribute to resource misallocation? How did loopholes in places like Petrobras persist, regardless of an overall history of modernization in governance? How did the social and institutional organization of legal careers create unaccountable political agents and what dangers does this entail? How did the judicial abuses in *lava jato* build on and expand a history of 'socially implanted authoritarianism'? Brazilianists would help advance a more significant understanding of Brazil by raising these questions than by quickly embracing the simplistic accounts that rest at the surface of Brazilian media debates and elite discourse.

Of course, this 'thin' embodiment of Brazilian Studies, based on superficial contact with elites and focused on easy stories rather than the more difficult ones, is not there by chance. Instead, it is enabled by the hierarchies and systems of incentive established in the United States academia and aggravated by its ongoing neoliberal turn. United States scholars have no incentive to develop deep engagement with their Brazilian counterparts since, as a rule, their tenure and promotion decisions will be made based on peer-reviewed articles or University-press books published in English and in United States venues. Outreach efforts like seminars or talks, where Brazilian voices could be heard and incorporated in the making of Brazilian studies scholarship must be kept under control not to take up much of a scholar's research time and compromise her/his productivity. The same goes for collaborations with Brazilian universities and the Brazilian media, as well as publications in Portuguese that could engage Brazilian peers and students.

Yet some conditions to reverse this were put in place in the last few decades. To begin with, the field of Brazilian Studies gave rise to several scholars who did come to develop the kind of deep engagement we are advocating for. They learn Portuguese, conduct extensive fieldwork in Brazil, and develop not only professional but also community ties in the country. It is true that most of these scholars come from Anthropology or rely on qualitative/mixed-method research approaches. In other words, their identities as Brazilianists and positionalities regarding Brazil may have been a contingency of their disciplinary training and ethos. Be as it may, they are contributing to reshape the field in interesting ways: cultivating and expanding a diverse set of ties with Brazil and Brazilians and working to create and expand opportunities for their students and mentees, which in turn extends their own networks.

Adding to this are investments made by individuals or organizations that provide these scholars with good infrastructure to pursue their work. The University of Oklahoma rose as one such enablers. In the 2010s, the University hired three Brazilian Studies faculty—two of them from Brazil—and a Portuguese language faculty—also from Brazil. In addition, OU created a physical study center in Rio de Janeiro to host faculty and students in study abroad and fieldwork—which unfortunately was closed in 2019—and supported the creation of a Center for Brazil Studies that we co-direct on the Norman campus and in which we collaborate with other key faculty from other OU departments—Misha Klein (Anthropology), Paulo Moreira (Portuguese), Leticia Galizzi (Portuguese), Lara Souza (Biology), Xiangming Xiao (Biology), and Carolina Arlota (Law). Our Center has programs designed to foster exchange between Brazil and the United States: hosting Brazilian graduate and undergraduate students as visiting scholars/researchers and interns—many of whom are black/brown, women, LGBTQ, and/or fist-generation college students⁷; disseminating cutting-edge knowledge on Brazil originally produced in Portuguese via a *One Pagers* publication series⁸; educating students and faculty on our campus on Brazilian affairs through courses and events⁹; and seeking large grants for convergence, transdisciplinary, and transnational research projects with partners in Brazil and the US on pressing issues like environmental preservation in the Amazon and responses to Covid-19.

These investments are further potentialized by the degree of globalization and technological development we currently experience—which was not a given in the early days of Brazilian Studies. The pandemic, which forced us to hold the symposium virtually, made this clear. Not only could we carry on the event with no need for long-distance travel, but we could also do it bilingual—with Portuguese/English interpretation being provided and accessible at a mouse click. These solutions are here to stay and can further facilitate intellectual and educational exchanges between Brazil and the United States. Students can take courses, faculty can host meetings, interviews and other forms of primary data collection can be conducted, all online. But these solutions also have costs. Many Brazilian universities, for example, do not have Zoom licenses that they can use to promote events, which should be understood as an addition to, not a replacement for, quality time and interactions across these two contexts.

Here is a domain where the *aggiornamento* of Brazilian Studies can be also affected by the regressive changes in policy and politics that Brazil has undergone: these changes can make Brazil a less interesting place for institutional and individual

7 https://ou.edu/cis/sponsored_programs/brazil-studies/visiting-scholars-program

8 https://ou.edu/cis/sponsored_programs/brazil-studies/research-and-publications

9 https://ou.edu/cis/sponsored_programs/brazil-studies/events-and-outreach

investments in the United States and can even directly affect plans by those who are willing to work across the United States/Brazil borders. Examples can be seen in Bolsonaro's mishandling of the pandemic, which affected Brazil's image in the United States and culminated with the closure of the borders between the two countries, or in the collapse of scholarship policies by the Brazilian federal agencies CAPES and CNPq, which had sustained an unprecedented flow of graduate students and post-docs from Brazil to the United States in the 2000s.

Although our symposium was not about the shortcomings and the need to reinvent Brazilian Studies, we did take the event as an opportunity to stage a new way of doing that job. An easy option for us to organize the symposium would be to mobilize our networks and a few 'big names' in the field, commission drafts, hold a closed meeting to workshop the drafts, and publish them as an edited volume or special issue of a journal in the Anglo-American world. Yet we eventually went the exact opposite direction. First, we issued an open 'call for papers', understanding that there are many voices critically studying Brazil that deserve to be heard and given a space. Second, we held a public event that included an open cultural performance and keynote speeches from local activists and a journalist (see Box 1 above), to exercise and foster the kind of deep engagement with the country that we believe is needed for the field going forward. Third, we did the event in partnership with other scholars and institutions in the United States—including the Center for Latin American Studies at the University of Arizona, which covered the costs with English/Portuguese online interpretation—, emphasizing collaboration over competition¹⁰. Fourth, we decided to publish some of our proceedings in this emerging Brazilian journal so that we could engage in a conversation that could truly bridge between the Anglo-American and the Brazilian worlds and audiences. Fifth, we will be investing in post-publication initiatives—online videos and follow up events—to broaden the impacts of these studies in Anglo-American debates about Brazil. These are obviously small steps in what must be a longer journey. But without the former, we do not get to accomplish the latter. We hope that our symposium and its tangible outputs can push others to walk this walk as well.

CONCLUSION

In this essay, we reported on our effort to organize an international academic symposium on the 'new Brazil' that has been revealed to the world since the election

¹⁰ Our panel and workshop discussions were led by key Brazilianist scholars in the United States: Gladys Mitchell-Walthour, (University of Wisconsin Milwaukee), Erika Robb Larkins (San Diego State University); Victoria Langland (University of Michigan), Antonio José Bacelar da Silva (University of Arizona), and Sean Mitchell (Rutgers University).

of Jair Bolsonaro. We started this venture in 2019 but, given the disruption caused by the pandemic, could only hold the symposium in 2021 as an online event. Yet, even before the pandemic, organizing this symposium was challenging enough. The shift represented by Bolsonaro's rise was so overwhelming that selecting the symposium themes was an already a difficult task. We eventually decided to focus on "the environment, human rights, and democracy", but took these as entry points to understand the country's transformations and the pressing research agendas that these transformations give rise to.

As noted above, the submissions to our symposium highlight three main topics that we encourage other Brazilianists to examine in the future: 1) the (re)configuration of the identities that make up the Brazilian social fabric, 2) processes of policy and institutional dismantling, and 3) efforts to resist these changes, including their tactics and effectiveness. We also notice that to pursue meaningful research on these topics, Brazilianists and their institutions must seek 'deep engagement' with Brazil and Brazilians, avoiding simple stories and excessive reliance on close-knit elite circles. We recognize that this is not easy, as the existing structure of incentives predominantly pushes us to do 'business as usual'. But we also notice that transformations have appeared in these structures, which we encourage Brazilianists to become more aware of and expand.

REFERENCES

- ALMEIDA, Ronaldo. The broken wave: Evangelicals and conservatism in the Brazilian crisis. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, vol. 10, n. 1, 2020, pp. 32–40.
- BAER, Werner. **The Brazilian economy: growth and development**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2014.
- BAUER, Michael W., & KNILL, Christoph. **Understanding policy dismantling: An analytical framework**. In: BAUER, Michael et al. *Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects*. New York: Oxford University Press, 2012, pp. 30–51.
- BELLO, Enzo; CAPELA, Gustavo; KELLER, Rene José. Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re)articulação da hegemonia, **Direito & Práxis**, vol. 12, n. 3, 2021, pp. 1645–1678.
- BOURDIEU, Pierre. **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- BOURDIEU, Pierre. The Social Conditions of the International Circulation of Ideas, **Actes de la recherche en sciences sociales**, vol. 145, n. 5, 2002, pp. 3-8.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de; PALMA, Maurício. Juristas contra a democracia: usos do direito e desintegração democrática no Brasil pós-2014. **Revista Uruguaia de Ciencia Política**, vol. 29, n. 1, 2020, pp. 80–108.

CASTRO ROCHA, João Cezar. **Guerra cultural e retórica do ódio**: crônicas de um Brasil pós-político. Goiânia: Caminhos, 2021.

CESARINO, Leticia. Identidade e Representação No Bolsonarismo: Corpo Digital Do Rei, Bivalência Conservadorismo-Neoliberalismo e Pessoa. **Revista de Antropologia**, vol. 62, n. 3, 2019, pp. 530–57.

DAMGAARD, Mads Bjelke. **Media Leaks and Corruption in Brazil**: The Infostorm of Impeachment and the Lava-Jato Scandal. New York: Routledge, 2019.

DE SA E SILVA, Fabio. ‘É Possível , mas Agora Não’ A Democratização da Justiça no Cotidiano dos Advogados Populares. **Texto para Discussão**, n. 1567. Brasília: Ipea, 2011.

DE SA E SILVA, Fabio. A new republic of lawyers? Legal careers, state power, and political change in contemporary Brazil. **Critical Policy Studies**, vol. 11, n. 3, 2017, 373-380.

DE SA E SILVA, Fabio. A Lava Jato e a academia norte-americana de Direito. **Le Monde Brasil**, 25 Jun 2019, available at: <https://diplomatie.org.br/a-lava-jato-e-a-academia-norte-americana/>, last access 11 Dec 2021.

DE SA E SILVA, Fabio. How US academia supported Lava Jato. **Brazil Wire**, 26 Jun 2019, available at: <https://www.brasilwire.com/how-us-academia-supported-lava-jato/>, last access 11 Dec 2021.

DE SA E SILVA, Fabio. ‘Not falling for that’: law’s detraction and legal consciousness in the lives of Brazilian anti-torture activists. **International Journal of Law in Context**, vol. 16 , n. 1, 2020a, pp. 39-56.

DE SA E SILVA, Fabio. From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil’s Illiberal Turn (2014–2018), **Journal of Law and Society**, vol. 47, Special Supplement: Wars on Law, Wars through Law? Law and Lawyers in Times of Crisis, 2020b, pp. S90–110.

EVANS, Peter B. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

FELTRAN, Gabriel. The revolution we are living. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, vol. 10, n. 1, 2020, pp. 12–20.

FERES JUNIOR, João; GAGLIARDI, Juliana. Populism and the Media in Brazil: The Case of Jair Bolsonaro. In: KOHL, Christoph et al. **The Politics of Authenticity and Populist Discourses**: Media and Education in Brazil, India, and Ukraine. New York: Palgrave Macmillan, 2021.

FONTES, Giulia Sbaraini; MARQUES, Paulo Jamil. Defending Journalism's role though editorial texts: How Folha de S. Paulo has reacted to Jair Bolsonaro's criticisms. **Paper presented at the 2020 IAS Symposium: The environment, human rights, and democracy in Brazil under Bolsonaro.** University of Oklahoma, 2020.

FRASER, Nancy. From Progressive Neoliberalism to Trump—and Beyond. **American Affairs**, vol. 1, n. 4, 2017, pp. 46–64.

GARMANY, Jeff; PEREIRA, Anthony W. **Understanding contemporary Brazil.** Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2019.

GARTH, Bryant G. Building Strong and Independent Judiciaries through the New Law and Development: Behind the Paradox of Consensus Programs and Perpetually Disappointing Results. **DePaul Law Review**, vol. 52, n. 2, 2014, pp. 383–400.

GORDON, Robert W. The Role of Lawyers in Producing the Rule of Law: Some Critical Reflections. **Theoretical Inquiries in Law**, vol. 11, n. 1, 2010, pp. 441–68.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from the Prison Notebooks.** London: Lawrence and Wishart, 1971.

HALLIDAY, Terence C.; Karpik, LUCIEN; FEELEY, Malcolm. **Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism.** London: Hart Publishing Ltd., 2007.

HALLIDAY, Terence C.; Karpik, LUCIEN; FEELEY, Malcolm. **Fates of Political Liberalism in the British Post-Colony: The Politics of the Legal Complex.** New York: Cambridge University Press, 2012.

HELMKE, Gretchen. The Logic of Strategic Defection: Court-Executive Relations in Argentina under Dictatorship and Democracy. **The American Political Science Review**, vol. 96, n. 2, 2002, pp. 291–303.

JUNGE, Benjamin; MITCHELL, Sean T.; JARRÍN, Alvaro; CANTERO, Lucia. **Precarious democracy: ethnographies of hope, despair, and resistance in Brazil.** New Brunswick: Rutgers University Press, 2021.

KALIL, Isabela. Dreaming with Guns: Performing Masculinity and Imagining Consumption in Bolsonaro's Brazil. In: Junge, Benjamin; Mitchell, Sean T.; Jarrín, Alvaro; Cantero, Lucia. **Precarious democracy: ethnographies of hope, despair, and resistance in Brazil.** New Brunswick: Rutgers University Press, 2021.

KALIL, Isabela. Emerging far right in Brazil: Who are Jair Bolsonaro's voters and what they believe. **Dossier Urban Controversies** n. 3. São Paulo: São Paulo School of Sociology and Politics Foundation, 2018.

KLEIN, Charles H., MITCHELL, Sean T., JUNGE, Benjamin. Naming Brazil's previously poor: "New middle class" as an economic, political, and experiential category, **Economic Anthropology**, vol. 5, n. 1., 2018, pp. 83–95.

- LINDERT, Kathy; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; DE LA BRIÈRE, Bénédicte. The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Família Program: implementing conditional cash transfers in a decentralized context. **World Bank social protection discussion paper** 709, 2007.
- MARX, Karl. **The Communist manifesto**. Chicago: H. Regnery Co., 1954.
- MESQUITA, Gustavo. The Rise and Fall of the Anti-Racism Agenda in Brazil from Lula to Bolsonaro. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, vol. 10, n. 1, 2021, 49–76.
- MILHORANCE, Carolina. **New Geographies of Global Policy-Making: South–South Networks and Rural Development Strategies**. New York: Routledge, 2018.
- MORAIS, Michelle. South-South cooperation, policy transfer and best-practice reasoning: The transfer of the Solidarity in Literacy Program from Brazil to Mozambique. **ISS Working Paper Series / General Series**, vol. 406. Erasmus University Rotterdam, 2005.
- MORAIS DE SA E SILVA, Michelle. South–South cooperation resilience in Brazil: presidential leadership, institutions and bureaucracies. **Third World Quarterly**, vol. 42, n. 10, 2021a, pp. 1–19.
- MORAIS DE SA E SILVA, Michelle. Beyond ordinary policy change: Authoritarian policy dismantling in Brazil. **Scielo Pre-Prints**, 2021b.
- MORAIS DE SA E SILVA, Michelle. **Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers**. New York: Palgrave Macmillan, 2017.
- NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia M. From hope to hate: The rise of conservative subjectivity in Brazil. **HAU: Journal of Ethnographic Theory**, vol. 10, n. 1, 2020, pp. 21–31.
- PINHEIRO-MACHADO, Rosana; SCALCO, Lucia M. Rolezinhos: Marcas, consumo e segregação no Brasil. **Revista Estudos Culturais**, vol. 1, n. 1, 2014, available at: <https://www.revistas.usp.br/revistaec/article/view/98372>, last access 7 Dec 2021.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. Autoritarismo e transição. **Revista USP**, 9, 1991, pp. p. 45–56.
- PINHEIRO, Paulo Sergio. The Paradox of Democracy in Brazil. **The Brown Journal of World Affairs**, vol. 8, n. 2, 2002, pp. 113–22.
- PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. **International policy diffusion and participatory budgeting: ambassadors of participation, international institutions and transnational networks**. Cham, Switzerland: Springer, 2017.

ROCHA, Camila; SOLANO, Esther; MEDEIROS, Jonas. **The Bolsonaro paradox: The public sphere and right-wing counterpublicity in contemporary Brazil.** Cham, Switzerland: Springer, 2021.

RODRIGUES, Fabiana Alves. **Lava Jato: Aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2020.

ROSENBERG, Gerald N. **The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?** Chicago: University of Chicago Press, 2008.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M, **Brazil: A biography.** New York: Picador, 2020.

SENADO FEDERAL. **Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (Instituída pelos Requerimentos nos 1.371 e 1.372, de 2021): Relatório Final (Aprovado pela Comissão em 26 de outubro de 2021).** Brasília: 2021.

SIKKINK, Kathryn. **Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina.** Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SILVA, Daniel Gobbi Fraga; DIAS, Tayrine; VON BÜLLOW, Marisa. Hatching the egg: neoliberalism and the far-right shift in Brazil. **Paper presented at the 2020 IAS Symposium: The environment, human rights, and democracy in Brazil under Bolsonaro.** University of Oklahoma, 2020.

SINGER, André. The Failure of Dilma Rousseff's Developmentalist Experiment: A Class Analysis. **Latin American Perspectives**, vol. 47, n. 1, 2020, pp. 152–168.

SKIDMORE, Thomas E. **Black into White: race and nationality in Brazilian thought.** Durham: Duke University Press, 2005.

SMITH, Luis. Whither the Amazon: the micropolitics of devastation. **Paper presented at the 2020 IAS Symposium: The environment, human rights, and democracy in Brazil under Bolsonaro.** University of Oklahoma, 2020.

SOUZA, Jessé (2017). **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato.** Rio de Janeiro: Leya.

TATE, C. Neal, VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power.** New York: New York University Press, 1995.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 10/07/2021.

Aprovado: 12/09/2021.

Páginas: 37-64.

DOI: 10.30612/videre.v13i28.15251

*
Doutor em Ciência Política
NEV-USP/DGP-UERJ.
pedro.benetti@uerj.br
OrcidID: 0000-0003-1396-8654

**
Livre Docente em Sociologia
DS/FFLCH-USP; NEV-USP.
mcalvarez@usp.br
OrcidID: 0000-0001-5984-9082



The bullet caucus: from the National Congress to social media

A bancada da bala: do Congresso Nacional às mídias sociais

El frente de las armas: del Congreso Nacional a las redes sociales

*Pedro Benetti**

*Marcos César Alvarez***

Abstract

This paper discusses the discourses of congresspeople elected in 2018 as part of the so-called bullet caucus. To achieve this goal, we first explore the conditions that allowed this group to rise. While elections belong to the world of institutional politics, a number of social trends, both in Brazil and internationally, informed the creation of a distinctive identity by those congresspeople. Discourses attacking human rights and that have circulated in Brazil since the last democratic transition deserve special attention. Following this initial contextualization, we then discuss the arguments these congresspeople mobilized on social media during the 2018 election campaign, seeking to understand how they refer to issues such as violence, conflict, and human rights.

Keywords: Bullet caucus. Violence. Punishment. Discourse. Social media

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo central de apresentar os discursos mobilizados por parlamentares eleitos em 2018 como parte da assim chamada bancada da bala. Para cumprir esta tarefa, nos dedicamos, antes, a uma breve discussão acerca das condições que permitiram a emergência deste fenômeno. Embora inscrito no mundo da política institucional, há também uma série de traços sociais, nos contextos internacional e brasileiro, que contribuíram para que estes parlamentares forjassem sua identidade nestes termos. Merece atenção especial, o espaço ocupado por discursos contrários aos direitos humanos no Brasil, desde o período da última transição democrática. Em seguida a esta contextualização, nos dedicaremos a organizar os argumentos mobilizados por este grupo de parlamentares em suas mídias sociais durante a campanha eleitoral de 2018, buscando assim compreender de que maneira se referem a temas como violência, conflito e direitos humanos.

Palavras-chave: Bancada da Bala. Violência. Punição. Discurso. Mídias sociais.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal presentar los discursos movilizados por los parlamentarios electos en 2018 como parte del llamado “frente de las armas”. Para cumplir con esta tarea, nos dedicamos, más bien, a una breve discusión sobre las condiciones que permitieron el surgimiento de este fenómeno. Aunque inscritos en el mundo de la política institucional, también hay una serie de rasgos sociales, en el contexto internacional y brasileño, que contribuyeron a que estos parlamentarios forjaran su identidad en estos términos. El espacio que ocupan los discursos contra los derechos humanos en Brasil merece una atención especial desde el período de la última transición democrática. Siguiendo esta contextualización, nos dedicaremos a organizar los argumentos movilizados por este grupo de parlamentarios en sus redes sociales durante la campaña electoral de 2018, buscando así entender cómo se relacionan con temas como la violencia, el conflicto y los derechos humanos.

Palabras clave: Frente de las armas. Violencia. Castigo. Discurso. Redes sociales.

INTRODUCTION

On October 21, 2018, exactly seven days before the runoff of the presidential elections, supporters of then candidate Jair Bolsonaro¹ met on *Paulista Avenue*, an iconic place in São Paulo—and elsewhere in the country—to express their endorsement of the future president. In his speech addressed to these supporters, Bolsonaro said, “*Petralhada*, you all go to the beach-end. You will have no chance in our homeland because I will cut all your perks.”² The brief speech addressed the need to “clean up” the country from “*petismo*”³ and corruption, without mentioning any proposals, projects, or government programs.

The 2018 elections marked an important turning point in the trajectory of the New Republic, which began in the mid-1980s. Previous events had already revealed institutional instability, such as the major demonstrations in June 2013, the 2014 “car wash operation,”⁴ the challenge to the 2014 election results by the defeated candidate Aécio Neves, and the questionable impeachment process of former president Dilma Rousseff of the Partido dos Trabalhadores (PT), Workers’ Party. But in 2018, for the first time, the winning candidate was someone who openly praised the military dictatorship (1964–1985), making the fate of the young Brazilian democracy even more uncertain.

1 The Partido Social Liberal is a liberal social party.

2 Translated by the author and available at <https://reinaldoazevedo.blogosfera.uol.com.br/2018/10/22/leia-a-integra-do-discurso-de-bolsonaro-transmitido-ao-vivo-durante-manifestacao/>. “*Petralhada*” is a negative way to refer the activists in Brazilian Workers’ Party. The “beach-end” is an expression widely used by agents involved in the authoritarian period repression to refer to the location where the Brazilian navy executed some of the regime’s adversaries. See <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/28/vao-para-a-ponta-da-praia-local-de-execucao-gritam-bolsonaristas.ghtml>.

3 A reference to identification with or support to the Workers’ Party.

4 See <https://theintercept.com/2020/03/12/united-states-justice-department-brazil-car-wash-lava-jato-international-treaty/>.

The rise of Bolsonaro, however, has its roots in historical processes that can and should be investigated. His appearance is not just a matter of chance, and his discourse were not all formulated in the context of the current crisis. For more than two decades, Brazilian democracy has lived with the presence of figures like Bolsonaro in elected positions at different levels of the legislative power. Their participation in the public debate has always been—even in a caricatured way—based on the demand for greater and tougher punishments for criminals, the defense of the shared interests of agents belonging to the repressive forces of the State, and the defense of violence as a method of resolving social conflicts. Although presented in a simplistic way, this worldview—and the political agenda that results from it—was shared by other parliamentarians, who at the turn of the 21st century became known as the “bullet caucus,” the central topic of this paper. Although this movement arose around 2003 in the context of debates on civil disarmament,⁵ the platforms and types of political representation based on these types of discourses had developed beforehand.

Even during the country’s re-democratization process in the 1980s, important authors pointed out that guaranteeing civil rights constituted a sensitive point in the country’s effort to overcome the authoritarian past. Not only did the risk of coexistence between democratic order and systematic violations of these rights seem evident (Paixão 1988; Pinheiro 1991), but the circulation of discourses against human rights, which classified them as “privileges of criminals” (Caldeira 1991), represented an important challenge to the nascent regime. As Caldeira (2000) recalls, although human rights violations are common to almost all countries in the world, democratic public debates that express opposition to them seem to be a unique feature of Brazil. This diagnosis, though, needs to be revisited in light of recent political movements in which ultranationalist, xenophobic, racist, and violent platforms have gained traction in central countries such as the United States, France, Italy, England, and others. Nevertheless, the historical presence of actors who hold discourses against human rights puts the Brazilian context in a unique position to understand current global trends.

The central objective of our work is to understand the discourses formulated by congresspeople in the bullet caucus. We believe this will contribute to a broader understanding of the current political moment, as it sheds light on historical processes that have led to the recent authoritarian turn in Brazilian politics. To fulfill this purpose, we have divided this article into two parts: the first part is dedicated to examining the political, social, and international elements that contributed to the conformation of the bullet caucus phenomenon in Brazil; the second centers on the analysis of certain arguments used in the campaigns of the congresspeople elected in 2018 as part of this

⁵ See <https://www.theguardian.com/news/blog/2005/oct/24/braziliangover>.

group in the National Congress.⁶ Such arguments were extracted from the analysis of their communications on Twitter during the official campaign period between August and October 2018.

1 BULLET CAUCUS: AN OBJECT OF DIFFICULT DEFINITION

1.1 Institutional politics: a first step to understanding the group

The high fragmentation of the Brazilian party system sometimes makes it difficult to determine a direct association between each organization and the agenda that situates it in the political spectrum. Studies have indicated an increase in the number of parties represented in the National Congress at each legislature (Araújo and Silva 2016). Although the executive branch has instruments to induce the formation of coalitions and party leaders have prerogatives to ensure cohesion and fidelity of their party members, it is not always easy to intuit the themes that are central to the activity of congresspeople only by looking at the party to which they belong. This has led to different debates in Brazilian political science, from the controversy over the stability and functionality of our power arrangement reflected in the debates on “coalitional presidentialism”, to the different attempts to position the actors on the right-left axis (Tarouco and Madeira 2013).

The limitation of such definitions opened space for other researchers to investigate new dynamics that would contribute to the explanation of congressional life in the country. Nobre (2013) developed the concept of *peemedebismo*,⁷ where representatives of different parties join around agendas of common interest to accumulate veto power in such areas. The impossibility of each party to form a consistent majority encouraged congresspeople to seek peers from other party organizations to form thematic blocks. During the transition from the military dictatorship to democracy, Lessa (1989) linked the old order to the organization of political actors for the construction of a veto power in relation to the advancement of agendas they considered particularly sensitive. At that time, the difficulties in building clearly identifiable parliamentary majorities allowed thematic groups that were limited to vetoing guidelines contrary to their interests to organize. Araújo and

⁶ For the purposes of this text, we use the list of members of the bullet caucus available in the X-Ray of the New Congress 2019–2023 report, prepared by the Inter-Union Department of Parliamentary Assistance (DIAP) and available at <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88975-diap-lanca-a-radiografia-do-novo-congresso-2019-2023>. This is a monitoring group of congress activity, publishing reports since 1980s, which allows us to perceive objects in a historic perspective.

⁷ The term is a reference to the Party of the Brazilian Democratic Movement, or PMDB, known in Brazilian politics for its elasticity in working with different governments, no matter their political agenda.

Silva (2016) point to research on “congressional fronts” (thematic groups formed in Congress across party lines) as a fertile possibility for legislative studies to find additional tools for understanding politics. The authors also take party fragmentation as a starting point to affirm the difficulties in producing consensus, which would lead to a favorable environment for the emergence of “fronts”. These would be spaces for the coordination of representatives from different regions and parties, often associated with lobbies that operate in Congress. They state that although fronts and caucuses are already part of the vocabulary of journalists, activists, and analysts, academic research in political science still lacks further systematization about the phenomenon.⁸

Examining these fronts allows some analogies with our research topic: a recent phenomenon we call “supraparty caucuses.” These caucuses differ from fronts, which are officially registered in the legislative houses, have signed memberships, and sometimes bring together people with opposing perspectives. For example, the Parliamentary Front for Public Safety in the current legislature has among its signed members figures as diverse as Delegado Éder Mauro (PSD-PA)⁹ and Marcelo Freixo (PSOL-RJ),¹⁰ the former defending harsher and more violent punishment to criminals and the latter aligned with human rights standards.

The caucuses,¹¹ in turn, are informal and do not have any official records that clearly define their membership, their objectives, and their decision-making processes. They can be organized according to regional or thematic criteria, and due to their low degree of institutionalization, they are difficult to analyze (Araújo and Silva 2016). The same caucus can be related to different congressional fronts. The bullet caucus members participate in several fronts, such as in the defense of life, in the defense and promotion of public and private safety professionals, in support of the adoption of certain forms of police organization, among others.

The bullet caucus is often cited alongside the evangelical (Bible) and agribusiness (rural) caucuses as expressions of the most conservative sectors of Brazilian politics in the legislature (Quadros and Madeira 2018). Its emergence dates back to the debates over the approval of the Disarmament Statute in 2003, during which politicians in favor of the new legislation criticized their opponents as lobbyists for the arms industries and began to call them the *bullet caucus*. To refute the bullet caucus classification, congresspeople critical of disarmament began to assert themselves as standing in favor of life, or *good citizens*. At that time, the existence of a

⁸ With the exception of a few monographic works or texts on specific fronts, we so far have not found broader studies that give a more comprehensive account of the phenomenon (Araújo and Silva 2016).

⁹ Partido Social Democrático, or Social Democratic Party.

¹⁰ Partido Socialismo e Liberdade, or Socialism and Freedom Party.

¹¹ *Bancada* in Portuguese.

bullet caucus was not a hot topic in the media or in academic research, although many of the congresspeople identified as advocates for the interests of armed institutions were already active. Congresspeople aligned with military worldviews have existed since before the return to democracy, maintaining their presence in all legislatures. Caldeira (1991) identifies them as playing a central role in the diffusion of anti-human-rights discourses during the 1980s.

However, after the 2000s, and especially after the debates around civil disarmament, these parliamentarians started to identify themselves as a collective, forming a group that would act together in subsequent legislatures. It should be noted that, in 2003, when the disarmament statute was approved, one of the main opponents of the draft bill, Congressman Alberto Fraga (PFL-DF),¹² registered in the Chamber of Deputies the “Parliamentary Front in Defense of Public Safety”, which would be registered again in all of the following legislatures. Still in that same legislature, Fraga registered the “Parliamentary Front for the Right to Self-Defense”, which would play a central role in articulating the *No* campaign in the 2005 referendum on the full ban on firearms trade for civilians that had been stipulated by the 2003 disarmament statute. If, in the context of the disarmament statute, most parliamentarians used to refute any relationship with the arms industry, it is noticeable that some began to build a group identity, even if they rejected the accusations of being lobbyists for the industry.

Since then, there has been a steady growth in public references to the bullet caucus, whether in newspaper articles or even in congressional speeches. The difficulties in defining the caucuses, identified by Araújo and Silva (2016), apply to this case. We are not talking only about politicians who came from the public safety and/or military forces, nor can we define them just by campaign financing. The list of members in the caucus varies according to the analyst, especially when the legislatures change, but there is a certain consensus around some of its fundamental lines of congressional action: the defense of the shared interests of the repressive forces of the State; demands for criminalizing conducts and increasing penalties for those that are already criminalized; and advocacy for increased civilian access to firearms (Faganello 2015; Novello 2018; Macaulay 2019).

Despite the definitional difficulties, which make it difficult to create an objective list with the members of the bullet caucus, we believe that its emergence and consolidation can help shed light on important aspects of the role of violence in the production of a certain notion of order in contemporary Brazil. The solutions to definitional difficulties are diverse, ranging from an increased focus on the professional origins of representatives, such as authors who work only with parliamentarians from

¹² Partido da Frente Liberal, or Liberal Front Party.

the repressive forces of the State (Berlatto et al. 2016), to the use of lists published by mass media.¹³ Recognizing that the definitions here have more of an operational role rather than an objective understanding of reality – and having more of an interest in analyzing discourses than in conducting a precise sociology of the actors who enunciate them –, we decided to use the list of congresspeople in the bullet caucus organized by the Inter-Union Department of Parliamentary Assistance (DIAP). Such an option is justified by the continuous work, by this organization, in preparing “x-rays” of Congress since the first legislature of the New Republic. These documents provide an overview of representation at each new election, dividing congresspeople based on their links to interest groups, professional backgrounds, and other criteria. In this sense, although these “x-rays” may be occasionally challenged, they have an element of continuity that also helps in future comparisons.

1.2 Social dynamics and the deeper roots of the bullet caucus

So far, we have discussed the bullet caucus in its institutional dimensions as a phenomenon facilitated by a series of particular dynamics of the Brazilian political game. Those include party fragmentation, the organization of thematic blocks of representatives, and the advent of debates around laws that mobilized different actors depending on the agenda: public safety, violence, punishment, and human rights. However, a phenomenon of this nature cannot be reduced to its political institutional aspect, which makes it necessary to look at the social conditions and dynamics that made it possible for the caucus to emerge and expand over the last few decades.

Some of the central elements for the definition of the bullet caucus have their origins well before the emergence of the organized block of congresspeople. Among them, we highlight the articulation of discourses contrary to human rights, present at least since the transition to democracy in the 1980s. At that time, public safety policies driven by the state governors who opposed the military regime were strongly criticized by political and social actors linked to the old authoritarian order. Higa and Alvarez (2019) demonstrate how André Franco Montoro’s initiatives to humanize prisons in São Paulo were the target of moral panic campaigns. Caldeira (2000) argues that these measures were faced by an increasingly widespread discourse that associated human rights policies with privileges for criminals.

¹³ Different sources point to different sizes of the bullet caucus in the current legislature, which means the inclusion or exclusion of different names, based on different criteria, not always made explicit. <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bancada-da-bala-quase-triplica-em-2019-apon-ta-levantamento/> <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/09/eleicoes-2018-bancada-da-bala-senado-major-olimpio-bolsonaro.htm> <https://www.dw.com/pt-br/a-nova-cara-das-bancadas-do-boi-da-bala-e-da-b%C3%ADbilia/a-45838451>.

Along those lines, Novello (2018) explores the emergence of what she calls a *security caucus*, composed of politicians elected to the São Paulo State House with professional origins in the repressive forces of the State, particularly in the police.¹⁴ These local representatives, still a minority and less central in the public debate of the 1980s and 1990s, had an agenda similar to what we now believe to be that of the bullet caucus. Some particularities stand out, such as the intense debate about urban space, which is not so decisive in the national scope. We also noticed a greater concern with the shared interests of the professional categories represented by these politicians. The current president's trajectory is exemplary of this development: he began his political career in the 1990s focused on topics such as salaries for public officials, working conditions, and external controls over police action and then moved to wider issues in order to present himself as a contender in the presidential race. Also, according to Novello (2018), social media is now an important vector of the transition from what she classifies as a security caucus to the current bullet caucuses. Although the author does not see radical changes in the speeches enunciated over time, she perceives changes in the scope and tone of the permanent campaign they have taken on, mainly through new information and communication technologies.

The growth of these caucuses and the power of their discourse are related to a growing concern with urban violence as a central theme of public debate since the 1980s. This appears in the way that news reports approach cases of violence (Capiglione 2015) and in the moral panics that take place around certain images of criminals (Higa and Alvarez 2019). Fears (Zaluar 2019) and the imaginary construction of which social classes/sectors are considered dangerous (Malaguti 2003, 2015) produced public safety policies based on the logic of war and, concomitantly, political discourses anchored in the need to reinforce authority and guarantee the functioning of the order and social hierarchies historically present in Brazil.

In the Brazilian social sciences, the theme of violence also assumes an increasingly important place in a series of debates and the theoretical/methodological instruments that seek to account for the new reality (Campos and Alvarez 2017). The first conclusions establish the historical threads of various forms of violence that have marked our social formation, paying attention to certain notions of order. In this context, we highlight, for example, Paixão (1988) and Pinheiro (1991), who interpreted the “new” problem of urban violence in the public debate in the 1980s and 1990s, reflecting on whether it just updated historical forms of violence in the country. What unites such different moments is a demand for the control of social groups without power resources. Some of the sociology of violence's early findings in this period

14 At that moment, the security caucus was not only made up of police officers but also had communication professionals, for example. This reinforces the difficulty presented above of establishing a single criterion for belonging to groups that, although with some thematic cohesion, are internally diverse.

pointed toward the continuity in the victims' profiles, which is as much or more important than the continuity of the mechanisms and operators. That leads to the theme of racism as an inescapable element for understanding violent events in Brazil.

In this context, combined with a series of institutional incentives already discussed, certain candidates realized they could benefit from specializing in public safety issues, expanding the demand for punishment, defending police corps, and giving speeches about the division of society and the need to wage war in defense of good citizens.

1.3 Global context: democracies in crisis and punishment on the rise

We observed, therefore, that bullet caucuses are an important object of research because they articulate political-institutional conditions and social dynamics in their composition, across different moments in time. Nevertheless, the incorporation of a spatial dimension of the analysis also contributes to a better framing of what we intend to understand. We are not, therefore, restricted to a singularly Brazilian history of the construction of modes of political representation based on the demand for order, punishment, and, ultimately, the use of violence by the constituted authorities.

The center-periphery relation, the way ideas, discourses, and repertoires of action circulate and are received in Brazil, is a fundamental question of our social and political thinking (Schwarz 1988; Lynch 2013). In the current environment, the acceleration of integration and communication flows in the context of global processes makes this reception even more intense. Naturally, it is not a question of pure appropriation of external debates, but of how those are locally incorporated and overlap with local traditions and histories.

The medium-term history that we have presented above, from the 1980s to the present, is built on a timeframe that can also be used to understand broader processes. According to Robert Dahl, the second half of the twentieth century saw the deepening of democratization in countries considered "advanced." This process was simultaneous with the development of the welfare state and the expansion of a language of rights, especially with the role of human rights in the post-World War II period. The association between democracy and human rights was also the engine of political changes in the Global South, where the protagonists of the transition processes in the 1980s and 1990s based their public interventions on the inseparability of this conceptual pair. However, even in the midst of democratization, it was possible to observe both the persistence of authoritarian practices and arrangements, and the emergence of new forms of challenges to human rights in the countries of the Global South. An example of this are the punitive platforms supported by various political and social actors, with their concrete effects on the levels of incarceration and use of

violence by agents and institutions of the State.

There is an abundant bibliography, at least since the 1970s, discussing the role of punishment and prison in contemporary societies (e.g., the studies of Michel Foucault) and, from the 1990s onward, a more specific discussion on the punitive turn or the penal management of poverty, based on authors like David Garland (2001) and Loïc Wacquant (2001). In South America, these studies were received and reinterpreted by several researchers concerned with understanding local processes of incarceration, expansion of control mechanisms, and violence in general (Sozzo 2016, 2020). At some point these issues were understood as “authoritarian remains” or dysfunctions of an incomplete democratization process (Teles and Safatle 2015), but now they share the landscape with the rise of far-right politicians who hold very restrictive conceptions of democracy.

This movement is not restricted to countries in the Global South, as shown by recent diagnoses about the crisis of liberal democracy in the Western world. Both in the academic bibliography and in other spaces of public opinion, such as newspapers, magazines, and television programs, it has been common to hear that democracies are at risk. Authors as diverse as Levitski and Ziblatt (2018), Brown (2015), and Castells (2018) have discussed the reasons why democratic institutions and values are in check. If a few decades ago, in the early 1990s, the consolidation of democracy in central countries and the democratization of peripheral countries were seen as inexorable movements, today there is enormous uncertainty about the capacity of the political systems in different parts of the world to preserve themselves. While Levitski and Ziblatt (2018) point out that the risks to democracy today come from actors who operate within their institutions, Brown (2015) warns of the deconstruction of the political community in the context of hyper-atomization brought about by the policies and new forms of subjectivity typical of neoliberalism. Also in this direction, Fraser (2006, 2018) points out the difficulties in balancing distributive and recognition conflicts in contemporary democracies.

In Brazil, many have reflected on the recent democratic crisis and sought to determine its main vectors. Santos (2017), for example, indicates that there is a process of “oligarchyization” of liberal democracies around the world, restricting the space of popular will and, thus, lowering the scope of representation. More recently, with the street protests against Dilma Rousseff and the election of Jair Bolsonaro, some have lamented a kind of eternal return of Brazilian authoritarianism while others have focused on what they consider to be a new right, which would have among its distinctive aspects the intense connection between the use of networks and the occupation of streets (Rocha 2018). This so-called new right would be a Brazilian expression of phenomena observed in other parts of the globe, articulated by think tanks such as

Heritage or Atlas, pressuring the public debate in a nationalist, xenophobic, denialist, and often racist direction. In fact, representatives of this new trend who obtained the best electoral results participated significantly in social media, with sophisticated intervention techniques in the public debate, as in the cases of Brexit and the election of Donald Trump.

When studying the election of Jair Bolsonaro in Brazil through interviews with supporters of the new president, Solano (2018) identifies punitivism as one of the most distinctive elements in their discourse. She says that despite disagreements over how to classify recent political movements (new right, alternative-right, populist, extremist, anti-systemic), it is possible to identify some common features through research. The idea that *criminals* have privileges and are now portrayed as victims of society, in a dangerous subversion of values, is one of the most recurring. As a consequence, there is a belief that police forces occupy the frontlines in the fight against the enemies of *good citizens* and must therefore receive political support against the smear campaigns they suffer. According to the author, this thinking was central to the election of Bolsonaro and, as our research shows, inform the public manifestations of congresspeople who were elected in his support to compose the so-called bullet caucus.

Although the phenomena brought up here are interconnected and mutually reinforcing, the focus of this text is the analysis of a series of discourses (Foucault 1996) that are not exactly about the same topic as in the study of the so-called new right, or even in the broader debate on the crisis of democracy. Even if our analysis is related to these themes, our goal is to understand the discourses performed by the representatives that are now part of the bullet caucus. Such discourses, as mentioned in the introduction, carry distinct temporalities and are inescapably diachronic. They include the long time period of the notions of order that founded the Brazilian social experience; the medium-length time period of discourses against human rights in the 1980s; the representation of shared interests of police officers in the 1990s; the recent resistance to modernizing initiatives such as the statute of the disarmament in 2003, which played a central role in the organization and the identity of this group; and, finally, the very recent praise of the authoritarian past, questioning the forces that sustained the New Republic, and a strong criticism of impunity and moral corruption in our society (Benetti 2017).

As expected, these distinct temporalities also articulate different flows of ideas, discourses, and action strategies. Even before globalization and the technological revolution, our peripheral condition has always forced Brazil and Brazilians to have permanent contact with global processes. This flow remains, producing new syntheses and new strategies for political action by the actors we analyzed. If the Bolsonaro

family itself relies permanently on its relations with Steve Bannon and with former American president Donald Trump, it would be reductionist on our part to imagine that the strength acquired by the discourses we most recently analyzed constitutes a peculiarity of Brazil. Even so, remembering this long trajectory, as we did above, avoids a spontaneous apprehension of political movements, which reads them as pure novelty and thus fails to recognize their local contours forged over time.

In summary, the growth of movements critical to the tenets of liberal democracy in many parts of the world and the recent political avalanche brought about by the unexpected rise of Jair Bolsonaro in Brazil are two elements that dragged our object of focus to the center of the debate around the international and national conjunctures. On the one hand, this change in the political winds of the past five years confirms the relevance of the themes we had been researching before. On the other hand, the complex network of causes for these large-scale phenomena requires attention so that the object defined here—the bullet caucus—is not diluted or lost in other important aspects of the current situation, crises in Western democracies included. Therefore, this essay addresses two subjects: the novelty brought by social media to contemporary political debate and the not-always-new content of the discourses mobilized by actors who focus public debate around issues of violence, punishment, public safety, and human rights.

2 THE USE OF TWITTER BY BRAZILIAN CONGRESSPEOPLE ELECTED IN 2018

In light of the context presented above, we analyze the communication of parliamentarians elected in 2018 who are part of the current bullet caucus, according to the DIAP criteria. In previous sections, we defined this group based on its demand for tougher punishment, the criminalization of conducts, the defense of the shared interests of public safety agents, and the defense of increased access to firearms by ordinary citizens. We demonstrate that while the rise and electoral success of politicians with this profile and agenda is not exclusive to Brazil, it is also enabled by a series of previous social dynamics in the country. Nevertheless, 2018 is a milestone for the growth of the bullet caucus, which, according to DIAP, has grown from twenty-two to seventy members in the National Congress between 2015 and the aftermath of the 2018 elections. The election of Jair Bolsonaro, a former member of the group, for the presidency of the Republic certainly contributed to the discussions on punishment being brought to the forefront of the national political debate.

According to Novello (2018), one of the distinctive elements of the current bullet caucus in relation to the older politicians, who enunciated punitive and anti-

human-rights discourse, is the intensive use of new information and communication technologies. Debate about the influence of such technologies in the Brazilian political process is not new. Over the past decade, several authors have researched various aspects of the intersection between institutional politics and the internet, focusing on the uses of the various digital platforms (Marques et al. 2011; Carlomagno 2015; Amaral and Pinho 2017; Gomes 2019). Even so, the 2018 elections represented an unprecedented moment in terms of the centrality of these tools in political communication. The winner of the presidential election bet heavily on social media as a means of communication, overcoming the challenges imposed by his reduced support in the party system and, consequently, by the limited television time in mandatory political ads (Braga and Carlomagno 2018). The 2018 election, therefore, brought together two important novelties in relation to the previously observed functioning of the Brazilian political system: (1) for the first time a politician nostalgic of the previous military dictatorship came to the presidency; and (2) for the first time a candidate lacking the tools hitherto central to communication with the electorate, such as a coalition of parties and television time, betted almost all his chips on digital platform communication.

Considering this scenario, our research sought to understand whether the same intensity in the use of social media was true in the case of the bullet caucus and, mainly, what the discourses enunciated by the candidates for parliament in this environment were. Our research consisted of surveying the accounts of the seventy congresspeople of the current bullet caucus on Twitter and analyzing their publications during the official election campaign period between August and October 2018. Below we present some of the results.

2.1 The use of Twitter by bullet caucus candidates in 2018

Among the seventy congresspeople elected in 2018 listed by the DIAP as members of the bullet caucus, there was a huge disparity in the use of Twitter throughout the campaign. Just over half registered activity on the platform (forty candidates), and many created their accounts only after the election results. Even among those who used this social media platform it is possible to record extremes, such as Eduardo Bolsonaro, who published more than four hundred times (more than eight posts per day on average), and Captain Wagner, who made only two posts during the electoral period. In all cases, most publications involve little or no interaction with other Twitter users, confirming the use of the tool in a unidirectional way.

A superficial analysis of each candidate's profile on Twitter is enough to understand how central or marginal this tool was in the communication strategy of

their campaigns. Fifteen of the forty accounts with activity in the campaign period had fewer than fifty posts, which means less than one per day on average (Cabo Junio Amaral, Filipe Barros, Sergeant Fahur, Jerônimo Goergen, Fábio Henrique, Aluisio Mendes, Major Olímpio, Dayane Pimentel, Paulo Ramos, Alê Silva, Daniel Silveira, Gurgel Soares, Colonel Tadeu, Soraya Thronicke, and Capitão Wagner). The different intensities of presence on the platform were not, however, a factor of each candidate's profile, nor were they determinants of the type of communication that each candidate used in his/her campaign. In less active accounts throughout the electoral period, there were different forms of communication with the electorate, representatives from all regions and with different ages, professional politicians looking for reelection, and also new candidates. In other words, it was not possible to find a pattern among candidates who chose not to use Twitter or to use Twitter with low intensity. While Dayane Pimentel used her four publications to mobilize followers in favor of presidential candidate Jair Bolsonaro, Alê Silva posted a series of links referring to other channels with campaign information. On the other hand, there were cases such as Filipe Barros or Jerônimo Goergen, who maintained an almost personal use of the platform, without making their candidacies or the electoral process central to their posts.

The categories formulated by Marques et al. (2011), in the analysis of José Serra's profile, and Almeida et al. (2019), in Bolsonaro's account, are useful to understand the communication of candidates in 2018. Many accounts include (1) the promotion of ideas, (2) negative campaigning, (3) mobilization, and (4) an agenda. However, these elements appear with different intensity in each campaign, revealing different strategies to communicate with the electorate. Particularly with candidates who used Twitter to publish their agendas, there was little room for other topics, with occasional manifestations of politicians' positions on such other matters. It is worth mentioning that the way in which the categories mentioned above appear in the analyzed material requires some adaptation. When it comes to promoting ideas, we rarely observe the presentation of concrete campaign proposals, such as bills or promises to allocate resources. Most of the time the ideas promoted appear as opinions about everyday events, as in the case of supporting police operations that result in the death of suspected criminals or defending abstract ideals, such as the defense of the traditional family. The negative campaigning, on the other hand, is more easily identifiable and, in the case of the congresspeople analyzed, referred almost exclusively to former President Lula, the Workers' Party, and the left in general. The mobilization posts often highlighted the success of some event held, the endorsement of public figures and collective actors to the campaign, and, when the congressperson at hand sought reelection, the accomplishments of the previous term, such as the allocation of amendments and resources to a region or sector in public administration. The dissemination of the agenda, which predominated in

some profiles, is often confounded with mobilization when calling voters to follow campaign events while portraying the candidate's meetings, leaflets, street walks, and motorcades.

Still, regarding the congresspeople's general remarks on Twitter, it is worth highlighting some cleavages that contribute to organizing different forms of communication between candidates and the public. The language used allows us to divide candidates who took on a formal tone in their communication and others who communicated more informally. The former were mostly candidates for reelection, such as João Campos, Alceu Moreira, Officer Gonzaga, and Captain Augusto. They focused on disseminating an agenda and defending the work carried out in the last period.

Find out more about my work in the House of Representatives in favor of the military police and firefighters, in particular, and for the safety of all, in general. Get to know my proposals by visiting my website: <http://www.subtenentegonzaga1231.com.br> #sem lutanao ha conquista pic. Twitter.com /2Meyq5sjzE (Subtenente Gonzaga)¹⁵

Even so, this tone was not adopted by all candidates for reelection, including politicians in office, such as Flávio Bolsonaro, Eduardo Bolsonaro, and Delegado Éder Mauro.

Bolsonaro gave a beating to Globo's "sealing" journalists. Brazil has a way, but it needs a president with balls to put us in track. #Bolsonaro17 #ForçaeHonra #EM5500 #BancadadaBala #FederaldoBolsonaro pic. Twitter.com / NofyGeQONe (Delegado Eder Mauro)

Candidates who used Twitter to publicize their campaign rallies tended to restrict their communication to local issues, although in some cases they expressed their position on the presidential election or touched on national agenda themes. Alceu Moreira and Edio Lopes are good examples of this regionalized campaign profile.

Mostarda and Tavares farmers and fishermen, I'm with you! I talked to the community in the region about the Lagoa do Peixe National Park, a conservation unit located on the South Coast. #RSnoRumoCerto #AlceuMoreira #DeputadoFeeral #Mostardas #Tavares pic. Twitter.com / va3TybKM1Q (Alceu Moreira)

On the other hand, we observed a large number of candidates who based their entire campaign strategy on associating their images with the presidential candidate Jair Bolsonaro (PSL). By presenting themselves as the most legitimate representatives

¹⁵ We have gathered every tweet from every bullet caucus candidate who use Twitter during the official campaign period and from this database we chose some examples to illustrate our arguments. All of them are available in the original Twitter accounts, in Portuguese.

of Bolsonaro in each state, these candidates functioned as promoters of the presidential campaign. They were, for the most part, non-incumbents with a strong appeal to the idea of political renewal by the right, reactivating a conservative pride that had been dormant throughout the New Republic. This is the case of figures such as General Girão, Joice Hasselmann, Major Vitor Hugo, Carlos Jordy, Hélio Lopes, Delegado Éder Mauro, Delegate Pablo, General Peternelli, Sanderson, and, obviously, the current president's two sons, Flávio and Eduardo Bolsonaro.

Gratitude is a feeling of good men. Thank you @jairbolsonaro. I have already been beaten for being the first journalist to stay by your side, captain, but time showed that I was right. Let's go #JoiceFederal1771 #Bolsjoice1771 pic. Twitter.com / hf7YYz7Zgv (Joice Hasselman)

Even among the congresspeople listed above, there are differences in how they articulate their proximity to Bolsonaro's candidacy and national themes. Both types of candidates mixed this profile with other forms of communication, and those who remained closer to the repercussions of the presidential race used a Twitter account verified in other countries as a second venue for commenting on electoral debates, interviews, and other live events.

Candidates who sought greater proximity to the national debate and the presidential race were also the ones who resorted to negative communication on the platform the most. They were constantly attacking those they identified as their main opponents: the policies, ideas, and leaderships of what they considered the left. They frequently associated left-wing politicians with diseases, moral corruption, or crime.

Traffickers give orders from inside the prisons, Haddad goes to jail to find out Lula's directives for the PT electoral campaign. A criminal has to be treated like a criminal! #FlavioBolsonaroSenador177 #BolsonaroPresidente17 pic. Twitter.com / 1SyigBSAht (Flavio Bolsonaro)

Candidates who avoided involvement in the national debate (or at least did so in a less assertive manner) communicated in a more positive tone, avoiding direct mentions of opponents.

TAKING CARE OF EARLY CHILDHOOD #EDUBEM! Sullivan Mota, president of IPREDE, had the support of Eduardo Girão to continue his mission of helping children. He tells why Eduardo should get to the Senate. Watch and tag friends. Spread this message #EduBem900. pic. Twitter.com / gy850MetKH (Eduardo Girão)

The cleavages between a formal and an informal tone, positive or negative messages, and national or local themes are some of the possibilities for classifying candidates into different groups according to the type of political communication they

promote on Twitter. It is beyond this essay's objective to explore more systematically the affinities and differences between the candidates' profiles. These initial observations contribute to a broader panorama of how this social media platform is used, which serves as an introduction to the topic that is at the heart of this work: the discourses on violence, punishment, public safety, and human rights that were driven by this specific group of candidates during the 2018 election campaign.

2.2 Discourses on violence

The discourses of these selected candidates on violence, punishment, public safety, and human rights took different forms throughout the electoral campaign. The variety of tones and content described above is also found in the most specific thematic section we intend to analyze. After carefully reading all the profiles in the official campaign period, we identified three types of arguments that, although interconnected, are worth discussing in greater detail. They concern (1) the relation between safety and punishment; (2) the defense of a war against crime; and (3) the connection between different forms of moral corruption. The last two arguments were most common among candidates who guided their campaigns by a greater proximity with the presidential race. The first argument, on the other hand, appeared in all accounts, albeit with enormous variations as to how the arguments were presented.

2.2.1 Public safety and punishment

The first aspect noticed when analyzing bullet caucus candidates' posts is the idea that citizens' safety depends on the State's punishment instruments. Absolutely no candidate proposes any alternative to guaranteeing public safety that does not involve the punishment of those considered a threat. At no time are there any proposals on prevention or the possible role of other State institutions in the production of a safer society. Likewise, there is no mention of the possibility of connecting public safety institutions with other public policies and/or other sectors of the State. This is true both for politicians who advocate for greater punishment within legal limits, through legislative changes, and for those who advocate for more flexible laws so that public safety officers can use violence with fewer restrictions and controls. This is a first difference that appears in the way candidates for Congress approach the relationship between public safety and punishment, separating two distinct and clearly identifiable groups of congresspeople: those who openly advocate for greater discretion in the use of violence by agents on daily events, and those who consider punishment as a

legislative prerogative, restricted to lawmaking processes. The difference becomes visible when it comes to the public support offered to police operations that result in the death of suspected criminals.

I pay tax so policeman can kill tramp, and not to pet them. #BolsonaroPresidente17 <https://twitter.com/JornalOGlobo/status/1034632723594403840> ... (Carlos Jordy)

Congratulations to the Military Police of Niterói, they canceled 6 CPFs [social security numbers] of highly dangerous criminals, who were bringing terror to the population! #Bolsonaro2018 #BolsonaroPresidente17 #FlavioSenador177 #brasil pic. [Twitter.com/YiKoO4hDzr](https://twitter.com/YiKoO4hDzr) (Flavio Bolsonaro)

Candidates who support this open defense of violence by State agents also push for harsher legislation on crime and statutory reforms in a more punitive direction. In their opinion, these are two sides of the same effort to combat those who corrupt the social order.

No more rubbing of a criminal's head. The omission of the state, the impunity, coupled with fragile and foul laws, created criminal factions, and only the opposite of that, that is, the state's attention, strong laws, and severe punishments for criminals, can dismantle organized crime. (Sergeant Fahur)

On the other hand, it was also possible to observe candidates who do not articulate their discourse on punishment through the repeated support for the use of force by State agents. In this sense, we highlight the case of Marcos do Val, who ran for Senator in the state of Espírito Santo, who stresses his distance from the idea that "a good criminal is a dead criminal," a common motto within this group of congresspeople. In highlighting his history of cooperation with US special security forces, he frequently reaffirms that public safety solutions include the use of police intelligence, better investigations, and new training for agents, among other similar initiatives. Even so, his discourse remains centered on the logic that impunity is the fundamental reason for the crisis that he identifies in the field of public safety. This diagnosis is common to all candidates, who defend the role of public safety agents in the formulation of solutions in this area. The premise is that the work of police officers and other public safety agents is constantly undermined by the action of other political and social actors, which would be at the origin of their movement in search of representation in institutional politics.

Correcting: Arrested committing criminal acts, Criminals victimize themselves after committing crimes. 12665 lawsuits were filed against police officers who are increasingly discouraged from fighting

crime. #Bolsonaronaredetv pic. Twitter.com / aLp4jexqQy (Cabo Junio Amaral)

This recognition, on the part of society, must happen with due respect for the service of those who swear to fight and die for the country. On the part of the authorities, it is up to them to provide the best instruments, legal and material, for the fullness of that fight. (General Girão)

This is where the shared interests of public safety agents meet the broader discourse on public safety, violence, and punishment. The election of military personnel, current or former public safety officials, or candidates very close to these sectors becomes a mechanism for overcoming obstacles, in society and institutions, to the fulfillment of their fundamental mission. Each improvement that is guaranteed in the working conditions of the police, each source of external control over their activity that is removed, each amnesty that is granted to striking military movements reinforces the idea that only public safety agents can and should think about this issue, always in a way to guarantee more and harsher punishment to those who are considered criminals and/or dangerous. The circumscription of those who are legitimized to talk about public safety has to do with the logic of war discussed next.

2.2.2 The war against crime

The articulation between the defense of punishment as the sole solution to violence and the advancement of the shared interests of State agents is directly related to the notion that the tension between public safety and crime must be understood through a warfare framework of analysis. Posts that mobilized a military vocabulary, with terms such as *mission*, *combat*, *honor*, *battle*, *bravery*, and *heroism*, among others, were frequent. The appreciation of public safety professionals is presented as a recognition for their role in defending those who are on the right side in this war: *citizens*, *good citizens*, *honest citizens*, and other variations.

Good Morning! This past week I met a lot of honest and good people. Sharing with these people the indignation I feel when I see the insecurity that plagues our country gives me the certainty that I am following a correct, just and straight path! # KatiaSastre2240 #CoragemParaFazer pic. Twitter.com / 24gIolOHKP (Katia Sastre)

Impunity, which, as seen above, is treated as the true root of unsafety, would not be an accidental product of malfunctioning institutions, but the result of the work of organized groups contrary to the defenders of order. Violence is presented as an orchestrated work, the result of actions by those who have not only broken their social ties but also want to attack and destroy the world from which they came. It is as if

criminals existed before the crime itself and their objective went beyond the most immediate material or symbolic gains. It is not the crime, the lawless action, that must be prevented, but the criminal, the figure of the enemy, that must be confronted and combatted. In the specific case of the electoral race, it is noteworthy how these congresspeople dedicated themselves to associating political opponents with the idea of crime or criminals. Little effort was made to define the characteristics of a criminal, the place he or she occupies in society, and his or her motivations. His or her figure is always presented from a negative perspective, as that of one who wants to corrupt values, attack the universe made of good citizens, and overthrow authority.

2.2.3 Facing political opponents: corruption, impunity, and the system

We can now return to the point discussed in the first topic about the relationship between public safety and punishment. We identified a common perception about the corrosion of authority. It is not by chance that the solutions offered always involve reinforcing the role occupied by State agents, either by defending the policeman's actions in the streets or by creating investigative systems and training models that better prepare police officers. In any case, as seen above, public safety officers must have the exclusive right to speak about, think of, and conduct public safety policies.

The valorization of authority is perceived as the only way to establish discipline. The worldview implicit in this defense is what Celso Castro (2011) defined as an authoritarian utopia, according to which the fundamental values of military organizations are transposed to society as a whole. In these deeply hierarchical organizations, discipline is responsible for keeping each individual in his or her place, working according to the reproduction of the status quo. It is a model that does not have any room for conflict, given that the relations between the actors are always vertical and criticism is perceived as a threat, insubordination, or lack of commitment to the institution. This ideal is evident in the recurring defense of the use of military personnel in traditionally civilian functions, such as education.

Less gay-kits¹⁶, more moral and civic education. Less gender ideology, more militarized schools. Less indoctrination, more education. Shall we talk about it? I await you on my [Facebook page]! #Educacao #MajorVitorHugo1701 #Bolsonaro17 pic. Twitter.com / aSF0teVH73 (Major Vitor Hugo)

Interestingly, the same congresspeople who defend the reconstitution of

16 This is a reference to misinformation spread by president Bolsonaro during the elections, when he claimed that when his adversary, Fernando Haddad, was Minister of Education, he ordered the distribution of pedagogic materials for elementary schools that encouraged kids “to become gay”. See: <https://theconversation.com/how-jair-bolsonaro-used-fake-news-to-win-power-109343>

authority are those who take a stand against the system, against everything that is out there, presenting themselves as outsiders carrying the transformation.

The “system” is much bigger than you think. Now it is agonizing and will fight against Brazil until the last second; but you will lose! (General Peternelli)

This move is possible through the association between politicians, human rights defenders, the press, and the *criminals*. In this line of thought, violent crime, armed criminality, and the dramatic events of daily unsafety would be only the most evident manifestations of a moral crisis that pervades all sectors of society, also taking place in institutions, political parties, and spaces of social organization, among others. The moral decay argument is common to different conservative discourses, in different times and spaces.

The causes of the ethical and moral crisis, which is the basis of all other crises in our country, are increasingly red. It will take long years, perhaps decades, of hard work to unify the country. Politics needs honest and capable people for this mission. pic. Twitter.com / bhFmYFbDQE (General Girão)

In the specific case of the campaign we analyzed, this argument was articulated in conjunction with the constant allusion made by then presidential candidate, Jair Bolsonaro, to the period of military dictatorship (1964–1985). Thus, the somewhat undefined idea of a “system”, constantly mobilized, seems to allude to actors and institutions that are related to the construction of the New Republic and Brazilian democracy in the last three decades.

Generals, captains, good citizens of that country, revolted by the state of our Motherland, our civic and moral duty is to rescue it. The mission is noble. The ranks are very well profiled. pic. Twitter.com / uoW42vuYQU (General Girão)

The discourse that identifies a crisis of authority in the country, manifested in widespread impunity and the devaluation of public safety professionals, is the same that is found in the defenders of human rights, in certain social movements, and in the progressive parties considered to be allies of “criminals”, that is to say, the actors who work actively to prevent the war from being won by good citizens. It is, therefore, a discourse of restoration. But to restore authority, discipline, hierarchy, and order, it is necessary to fight the bad guys in their various forms, in their different manifestations—from the violent criminal to the corrupt politician to the morally distorted press.

FINAL CONSIDERATIONS

The recent Brazilian political conjuncture, especially since 2013, brought sudden and sweeping changes to well-established patterns in the relationship between political actors, challenging the parameters used by analysts to produce understanding about Brazilian politics.

Our work seeks to help understand such complex phenomena by addressing a fragment of the recent situation. Although partial, we believe that it summarizes part of the problem by articulating relevant aspects of the current crisis. In this sense, we highlight two components, with different durations, that seem to have taken an increasingly central place in the public debate over the last few years: tougher discourses on punishment by political actors and the intensive use of social media.

Contrary to what the successful presidential campaign indicated, the use of social media, at least in the case of Twitter, in congressional campaigns was not equally intense. We found significant differences in the use of this platform. Approximately one-third of the congresspeople elected in the bullet caucus used the platform intensively throughout the electoral period, whereas the rest preferred to engage in other political communication strategies. Although social media has grown in importance, it is not yet possible to assert that it has overtaken the dynamics of communication between voters and candidates. It is possible to deepen research in this area to understand more precisely the existing divides and the elements that determine why specific political segments choose to communicate through different platforms. That was not our intention in this text.

Our central concern was to understand how certain discourses appear in a given social media platform (Twitter) throughout the campaign. In this sense, we focused specifically on more frequent and important arguments. We realized that even a group that could be assumed to be homogeneous has outstanding differences. We found important cleavages in the tone of communication—institutional vs. informal, negative vs. propositional—as well as with regard to topics—national vs. local themes, relationship with the presidential race/lack thereof.

We conclude, therefore, that the forms of communication employed by political actors when using Twitter are not obvious. In other words, we cannot imply that members of a group such as the bullet caucus will use the same discourse. Instead, we must, through careful analysis of their communication practices, understand whether there are elements common to all of them and also what the marked differences in their participation in the public debate are. Hence, we can better understand how groups and discourses are formed and what transformations they go through in new environments of communication and political action. The next step in the research would be to expand the scope of analysis for other congresspeople in order to observe

whether the characteristics of the discourses we analyzed herein also appear in profiles other than the bullet caucus ones. Perhaps we will find that the defense of punitive platforms is central to the discourse of more political actors than we can imagine.

Our research revealed that all the profiles included the defense of punishment as the only way to build a safer society. This discourse perceives unsafety as a result of moral factors, which makes it essential to strengthen authority for the preservation of the good social order and the protection of those who are considered good citizens. This framework for the interpretation of crime and insecurity had already been identified by authors dedicated to the theme in Brazil (Paixão 1988). Between the 1970s and 1980s, when the theme of urban crime took on a greater role in the public debate, different authors perceived two types of narratives about the problem: on the right of the political spectrum, crime is perceived as a matter of moral order, a fight between good and evil, to be solved by the mechanisms of punishment, that is, by the imposition of force; on the left, the social character of the issue is highlighted, there being assumptions that only a series of social, economic, and cultural transformations, operated together, could solve the challenges then faced (Vansconcelos 2012).

After investigating the electoral communication of bullet caucus members, we confirm the permanence of this oldest cleavage, but we can go beyond it, qualifying new tensions and perceiving the paths through which it is reenacted. We established a difference that seems fundamental between those who advocate for legislative changes and those who support the violent action of State agents on the streets. The question of which actors have the legitimacy to judge and decide on the use of violence does not seem to be unimportant. The defense of increasing autonomy both for the armed institutions of the State and for their agents—summed up in the motto of greater “legal backing” for public security professionals—suggests the return of a relevant theme in the country’s redemocratization process, when much was discussed about the extension of military power and the need for civilian controls over its exercise. In a country where the public monopoly on violence is a challenge yet to be faced (Adorno 2002), the establishment of clear procedures for the use of force is a subject of significant political dispute.

Perhaps that is why the 2018 campaign is so emblematic, as it allows us to resume the threads of this dispute without failing to update them in new terms. In this sense, we highlight the association between moral corruption and the New Republic (or even democracy), which is very striking in the discourse of those candidates closest to current president Jair Bolsonaro. If, at the transition to democracy, we observed a dispute for civilian control over military power, it is not surprising that now the defense of the autonomy of the armed forces of the State is associated with a diagnosis of the moral weakness of the democratic regime, of its incapacity and lack of strength

to face the evil that permanently threatens the world of the good. By recovering the social and political conditions that allowed for the appearance and growth of the so-called bullet caucus, as well as the fundamental axes of its discourse, we contributed to the recovery of the history that allowed the emergence of the current bloc in power. Even so, aside from the claims of novelty, the reasons that allowed the expansion of their social bases of support remain to be explained.¹⁷

REFERENCES

ADORNO, Sérgio. O Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, Sérgio (Org). **O Que Ler na Ciência Social Brasileira 1970-2002**, v. IV. São Paulo: NEV/USP, 2002.

ALVAREZ, Marcos César. Cidadania e justiça no fórum “Índio Pataxó”: a comunicação via internet como fonte de pesquisa. In: **Alfa: Revista de Linguística**, v. 43, 1999.

AMARAL, Marcelo Santos; PINHO, José Antonio Gomes de. Ideologias partidárias em 140 caracteres: uso do Twitter pelos parlamentares brasileiros. In: **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1041-1057, 2017.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira. **Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa**. Associação Brasileira de Ciência Política. 2016.

BATISTA, Vera Malaguti SW. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

BATISTA, Vera Malaguti SW. Estado de polícia. IN: KUCINSKI, B. et al (orgs). **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo, p. 91-96, 2015.

BENETTI, Pedro Rolo. **“Em defesa da ordem”**: debates parlamentares sobre a violência no Brasil da Nova República. Tese de doutorado, IESP-UERJ, Rio de Janeiro. 2017.

BERLATTO, Fábila; CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno. Da polícia à política: explicando o perfil dos candidatos das forças repressivas de Estado à Câmara dos Deputados. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 21, p. 77-120, 2016.

¹⁷ Some aspects of the so-called bullet caucus discourses cannot be further explored here. Issues related to racism and gender, which often accompany punitive discourses in the country, would need to be explored better at another time. Racism, although present, is often not made explicit, as pointed out by numerous reflections that have already studied the specifics of racism in the country (Freyre 1933, 1936; Guimarães 2004; Nogueira 2007). Gender issues, in turn, have been the subject of heated political disputes in recent years in Latin America (Biroli et al., 2020). How such axes are organized within the scope of the speeches characterized here is a matter to be explored in due course. But the preliminary analysis of the campaign material reveals a surprising silence of congresspeople on such issues when addressing the problem of violence, especially when it comes to racial debates.

BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. **Gênero. Neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina.** São Paulo: Boitempo, 2020.

BRAGA, Sérgio; CARLOMAGNO, Márcio. Eleições como de costume? Uma análise longitudinal das mudanças provocadas nas campanhas eleitorais brasileiras pelas tecnologias digitais (1998-2016). In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 26, p. 7-62, 2018.

BROWN, Wendy. **Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution.** Cambridge, MA: MIT Press, 2015.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34, 2000.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou “privilégios de bandidos.” In: **Novos Estudos Cebrap**, v. 30, n. 1991, p. 162-74, 1991.

CAMPOS, Marcelo de Silveira; ALVAREZ, Marcos Cesar. Políticas públicas de segurança, violência e punição no Brasil (2000-2016). In: MICELI, Sergio; MARTINS, Benedito (Orgs). **Sociologia Brasileira Hoje**, 1 ed. Cotia/SP: Ateliê Editorial, p. 143-213, 2017.

CAPRIGLIONE, Laura. **Os mecanismos midiáticos que livram a cara dos crimes das polícias militares no Brasil; Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação.** São Paulo: Boitempo, p. 55-60, 2015.

CARLOMAGNO, Márcio Cunha. **As assessorias parlamentares na Câmara dos Deputados e a profissionalização da política on-line.** Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, p. 1-29, 2015.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal.** São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.

CESARINO, Leticia. Identidade e representação no bolsonarismo. In: **Revista de Antropologia**, v. 62, n. 3, p. 530-557, 2019.

FAGANELLO, Marco Antonio. Bancada da Bala: uma onda na maré conservadora. In: **Direita, Volver**, p. 145-161, 2015.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso.** São Paulo: Loyola, 1996.

FRASER, Nancy. Do neoliberalismo progressista a Trump—e além. In: **Política & Sociedade**, v. 17, n. 40, p. 43-64, 2018.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista.” In: **Cadernos de Campo (São Paulo 1991)**, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006.

- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1933.
- GARLAND, David. **The Culture of Control**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. Revisando las transiciones democráticas en América Latina. In: **Nueva Sociedad**, v. 148, p. 20-29, 1997.
- GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. Preconceito de cor e racismo no Brasil. In: **Revista de Antropología**, v. 47, n. 1, p. 9-43, 2004.
- HIGA, Gustavo Lucas; ALVAREZ, Marcos César. Humanização das prisões e pânico morais: notas sobre as “Serpentes Negras”. In: **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 69-90, 2019.
- KUCINSKI, Bernardo et al. **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- LESSA, Renato. Reflexões sobre a gênese de uma democracia banal. In: DINEZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato (Orgs). **Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: dilemas da Nova República**. São Paulo: Vértice, 1989.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. Por que pensamento e não teoria?: a imaginação político-social brasileira e o fantasma da condição periférica (1880-1970). In: **Dados**, v. 56, n. 4, p. 727-767, 2013.
- MACAULAY, Fiona. “Bancada da Bala”: the growing influence of the security sector in Brazilian politics. In: **In Spite of You: Bolsonaro and the New Brazilian Resistance**. New York: OR Books, 2019.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida; SILVA, Fernando Wisse Oliveira; MATOS, Nina Ribeiro. Estratégias de comunicação política online: uma análise do perfil de José Serra no Twitter//Political Campaigns and Online Strategies: The case of the 2010 Brazilian Elections. In: **Contemporânea**, v. 9, n. 3, p. 344-369, 2011.
- MCCAY-PEET, Lori; QUAN-HAASE, Anabel. What Is Social Media and What Questions Can Social Media Research Help Us Answer? In: SLOAN, Luke; QUAN-HAASE, Anabel (Orgs). **The SAGE Handbook of Social Media Research Methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 13-26, 2017.
- NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.
- NOGUEIRA, Oracy. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. In: **Tempo Social**, v. 19, n. 1, p. 287-308, 2007.

NOVELLO, Roberta Heleno. **Bancada da Bala**: discursos e práticas sobre punição, crime e insegurança na Assembleia Legislativa de São Paulo. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

PAIXÃO, Antonio Luiz. Crimes, controle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania. In: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (Orgs). **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, p. 68-199, 1988.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. In: **Revista Usp**, n. 9, p. 45-56, 1991.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis; MADEIRA, Rafael Machado. Fim da direita envergonhada? Atuação da bancada evangélica e da bancada da bala e os caminhos da representação do conservadorismo no Brasil. **Opinião Pública**, v. 24, n. 3, p. 486-522, 2018.

QUAN-HAASE, Anabel; SLOAN, Luke. Introduction to the Handbook of Social Media Research Methods: Goals, Challenges and Innovations. In: SLOAN, Luke; QUAN-HAASE, Anabel (Orgs). **The SAGE Handbook of Social Media Research Methods**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 1-9, 2017.

ROCHA, Camila. **Menos Marx, mais Mises**: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida**: o Brasil no século XXI. São Paulo: Editora FGV, 2017.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. São Paulo: Duas Cidades, 1988.

SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

SOLANO, Esther. Crise da democracia e extremismos de direita. In: **Análise**, Friedrich Ebert Stiftung, v. 42, n. 1, p. 1-27, 2018.

SOZZO, Máximo (Ed). **Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur**. Buenos Aires: Clacso, 2016.

SOZZO, Máximo (Ed) (Org). **Para além da cultura do controle?** Debates sobre delito, pena e ordem social com David Garland. Porto Alegre: Aspas Editora, 2020.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013.

TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir Pinheiro. **O que resta da ditadura**: a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. Violência, crime e punição nas Ciências Sociais do Brasil: memórias de um campo em formação. In: **Estudos de Sociologia**, v. 17, n. 33, 2012.

WACQUANT, Löic. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZALUAR, Alba. Os medos na política de segurança pública. In: **Estudos Avançados**, v. 33, n. 96, p. 5-22, 2019.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 08/07/2021.

Aprovado: 28/08/2021.

Páginas: 65-88.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.15413

*
Associate Professor
Department of Anthropology
University of Oklahoma.
misha@ou.edu
OrcID: 0000-0002-7811-1646

**
Associate Professor
Department of Sociology
Federal University
of Rio de Janeiro.
michelgherman@gmail.com
OrcidID: 0000-0003-3648-7685



From beacon to siren: the transformation of Brazil from racial utopia to racist/ antisemitic dystopia

Do farol ao canto da sereia: a transformação do
Brasil de utopia racial a distopia racista/antisemita

Del faro al canto de la sirena: la transformación del
Brasil de utopía a una distopía racista/antisemita

*Misha Klein**

*Michel Gherman***

Resumo

Neste artigo, oferecemos reflexões sobre o significado dos usos de símbolos judaicos, israelenses e sionistas no contexto político contemporâneo brasileiro. Nesse contexto pretendemos também explorar os significados do aparecimento destes símbolos em protestos da “nova direita” brasileira a partir das manifestações de massa realizadas no país durante a segunda década do século vinte. Pretendemos aqui entender as relações de tais símbolos com grupos conservadores no país. É nossa intenção também discutir as relações dialéticas de ruptura e continuidade ocorridas no interior das instituições judaicas brasileiras, onde definições tradicionais de pertencimento e fronteiras são desafiadas quando setores da comunidade judaica apoiam efusivamente uma candidatura da extrema direita nas eleições de 2018, produzindo tensionamentos antes inimagináveis com grupos progressistas e de esquerda. Por fim, também buscamos aqui refletir sobre as mudanças de significado no conceito de raça no Brasil após a realização da Conferência de Durban em 2001 e seus ecos nas relações entre as populações judaicas e afrodescendentes no Brasil.

Palavras-chave: Raça. Nova direita. Judeus. Sntissemitismo. Israel.

Abstract

In this article, we offer reflections on the meaning of the use of Jewish, Israeli, and Zionist symbols in the contemporary political context of Brazil. In this context, we also explore the meanings of the appearance of these symbols at protests by the Brazilian “New Right” beginning with the mass demonstrations during the second

decade of the twentieth century. Here we seek to understand the relations between these symbols and conservative groups in the country. We also discuss the dialectic between rupture and continuity within Jewish Brazilian institutions where traditional definitions of belonging and boundaries were challenged when sectors of the Jewish community enthusiastically supported the candidate from the extreme right in the 2018 elections, resulting in previously unimaginable tensions with progressive and leftist groups. We also reflect on the changes in the meaning of the concept of race in Brazil following the Durban Conference in 2001 and its echoes in the relations between Jewish and Afro-descendant populations in Brazil.

Keywords: Race. New Right. Jews. Antisemitism. Israel.

Resumen

En este artículo, ofrecemos reflexiones sobre el sentido de los usos de símbolos judíos, Israelíes y Sionistas en el contexto político contemporáneo de Brasil. En este contexto tenemos la intención también de explorar los sentidos de la apropiación de estos símbolos en las protestas de la “nueva Derecha” brasileña. Hacemos esto a partir de las manifestaciones masivas realizadas en el país durante la segunda década del siglo veinte. Tenemos la intención aquí de entender las relaciones de tales símbolos con grupos conservadores del país. Es nuestra intención discutir también las relaciones dialécticas de ruptura y continuidad que ocurrieron en el interior de las instituciones judías brasileñas donde definiciones tradicionales de pertenecimiento y fronteras son desafiadas cuando sectores de la comunidad judía apoyan efusivamente un candidato de la Derecha extrema en las elecciones de 2018, produciendo tensiones antes inimaginables con grupos progresistas y de izquierda de la propia comunidad. Por fin, también buscamos aquí discutir los cambios en el sentido en el concepto de raza en el Brasil después de la realización de la Conferencia de Durban en 2001 y sus ecos en las relaciones entre las poblaciones judías y descendientes afro en el Brasil.

Palabras clave: Raza. Nueva derecha. Judíos. Antisemitismo. Israel.

1 THAT NIGHT

On the evening of April 3, 2017, the fates of Brazil and Brazilian Jews were linked. It would be more accurate to say that their fates were already linked, and perhaps had always been so. Regardless, that evening has had powerful repercussions both within and outside the Jewish community that nobody present could have anticipated. It all revolved around a speech at a private club by a politician who had just announced his presidential candidacy. The location was the Hebraica Club, a Jewish social club in the neighborhood of Laranjeiras in Rio de Janeiro, and the politician was none other than Jair Bolsonaro, now the president of Brazil.

Another speaker at another location would likely have occurred without incident. Even the same speaker at another location would not have drawn as much attention. However, the events leading up to that evening, and the ensuing fallout, not to mention Bolsonaro’s subsequent election, have transformed that speech and the response to it into a definitive moment now referred to in the community as *aquela noite* (“that night”).

That night has also had strong reverberations well beyond the limits of the small Jewish community in Rio de Janeiro, in part because the audio and video recordings of Bolsonaro's speech have been circulated widely, including by the candidate himself, and the most odious quotes from that night have appeared in print. All this has linked the then candidate/now President of the Republic with the Hebraica Club, and therefore with the Jewish community. Furthermore, there were ramifications resulting from the protest outside the club during Bolsonaro's speech that night, and the fact that it was a (nearly) unprecedented protest by Jews against a Jewish institution *em praça pública*, that is, visible to non-Jews. Significantly, this was also the first public protest against Bolsonaro since he had declared his candidacy for the presidency. So, in fact and in substance, that night brought to a head troubles that had been brewing for a long time and presaged what was to come.

In this paper, we unpack the significance of that night as a key event for understanding the current political moment. We explore the ways in which the shifting concept of race in Brazil sets up what occurred that night, how the Jewish community has positioned itself (and been positioned by others) in relation to how race is understood and deployed in Brazil, and the implications of the association of Bolsonaro and the rise of the New Right with Jews, the Jewish community, and Israel. These implications are for the Jewish community and Jewish identity on the one hand, and the consolidation of Brazilian right-wing politics on the other. These intersecting elements help us understand how the Brazil of today is practically unrecognizable in relation to the long-standing earlier vision of the nation, in particular how the image of Brazil has dramatically transformed from an anti-racist beacon of hope to a dystopian racist morass. Drawing on a "history of the present" and ethnographic fieldwork, we offer an explanation for how Brazil got lured onto the rocks of racial hatred and how the twin cultural constructions of Jews and antisemitism are key to understanding this transformation.

In this article we present one part of our larger collaboration, an interdisciplinary project that draws on our methodologies and perspectives as an anthropologist and a historian, respectively, who work on Jewish themes in the context of Brazilian society. This means that in our research we endeavor to connect themes related to Judaism and Jewish identity to the social, political, and economic reality of Brazil, and vice versa. As such, we study the Brazilian Jewish community within a broader perspective, one that is integral to, rather than disconnected from, the national issues that affect both non-Jews and Jews. Thus, Brazilian issues affect local Jewish experiences, just as they do other groups and communities. However, we wish to go further and suggest that a perspective drawing on the identities and experiences of Brazilian Jews is also important for understanding the national landscape and has proven to be key to understanding Brazil's current political moment.

We also reflect on the significance of Jewish symbols and meaning making in the contemporary political context of the country, including the changing meaning of race in Brazil. We explore the meanings behind the appearance of Israeli flags and Jewish symbols at demonstrations and other activities linked to the Brazilian New Right.¹ Our interest, therefore, is in the political uses that this diverse group makes of Jewish and Israeli symbols within the reemergence of the political relevance of conservative forces in the country.

Finally, we consider the following questions: How do the shifting meanings of race and the emergent acknowledgments of systemic and institutionalized racism in Brazil affect Brazilian Jewish identity and the functioning of the Jewish community?² How are we to understand symbols that are meaningful within the borders of Brazilian Jewish identity when they are appropriated by groups that are ostensibly outside these borders? How might we understand the ideological and political identities that have gained space in relation to the traditional ethno-cultural identities of diverse Jewish groups in the country? Finally, what bearing do these apparently Jewish issues have on the emergent national political scenario? We begin with a brief discussion of the history of the Jewish community in Brazil, the Jewish relationship with Brazilian concepts of race, and the effects of the debate about racism on their identity.

2 JEWS AND JEWISHNESS IN THE “COUNTRY OF THE FUTURE”

For a variety of reasons, there is increased interest in the colonial-era arrival of Portuguese Jews in what became Brazil. Forced to convert to Christianity in 1497, they were marked as *cristãos novos*, or New Christians, but eventually this moniker disappeared, and their descendants were absorbed into the general population in both Portugal and its colonies (Novinsky 2015). There is also increasing evidence that these descendants of *b'nei anusim* (“children of the forced converts”) and of Jews who arrived during the seventeenth-century Dutch occupation of Brazil’s Northeast may

¹ Here we follow the more general use of the term “New Right,” as proposed by Vera Alves Capêda (2018), to refer to the process of building the newly consolidated conservative political identity that has emerged in recent years in Brazil. Capêda describes a conservative political space within which distinct right-wing groups have coexisted for some time, ranging from those at the more liberal end of the spectrum to those that flirt with fascism. The Brazilian New Right has created a “political community” that attacks *petismo* (the ideologies associated with the PT, the Workers’ Party) and more generally fights against an “imaginary Left.” Through their various relations to power, political culture, liberalism, and democracy, there are radical right-, extreme right-, and liberal right-wing groups that have survived particular moments of Brazil’s national political history. Over time, certain groups have achieved hegemony while others have collapsed. This Brazilian New Right carries many and contradictory meanings and serves as an initial ideological frontier.

² The literature on the cultural construction of race is enormous, and Brazil occupies a prominent place in these analyses, especially among the North American scholars of Brazil. We will be addressing this literature in our ongoing work, but for our present purposes a few points of reference include Eakin (2017), Schwarcz and Queiroz (1996), Schwarcz and Gomes (2018), Skidmore (1993), Degler (1971), and Telles (2004).

well represent a significant, though unproven and unprovable, portion of the Brazilian population. The vast majority of these descendants are unaware of their Jewish ancestry, or have only the vaguest awareness of it, and are not practicing Jews nor are they considered as such. We speculate that part of the current interest in Brazil's Jewish past stems from contemporary political framings that seek to recast Brazil's Catholic past in favor of a guilt-free past inhabited by *cristãos novos* and Protestants.³

In contrast to these many possible Jewish descendants, when we talk about the Brazilian Jewish community, whether as a loose collectivity or as a formally organized entity, we are mostly concerned with the descendants of those who legally immigrated to Brazil *as Jews*, beginning in the nineteenth century during the Rubber Boom, and mostly in the twentieth century, especially between the World Wars and after World War II. Although the numbers are approximate, with roughly 120,000 Jews, Brazil is home to the second largest Jewish population in Latin America (after Argentina). This population is concentrated in three southeastern and southern cities: São Paulo (with approximately 60,000), Rio de Janeiro (with 35,000), and Porto Alegre (with 10,000). With an overall population of over 200 million, 10% of whom live in the city of São Paulo, we are reminded that in this enormous country, Jews make up less than one half of 1% (< .1%) of the total population. This demographic information is an important point of departure since it cannot be said that Jewish political participation or the cultural or political importance of Jews can be explained in terms of the absolute size of the community relative to the nation. Instead, their significance is symbolic, though, as with all symbols (as we will discuss further below), this significance derives from context, and the meanings of the symbols shift with the changing cultural and political landscape.

For much of the twentieth century, Brazil represented a beacon of hope for Jews and others escaping persecution in Europe and elsewhere. This hope derived from more than providing a safe harbor during a time when other countries closed their doors to refugees at the height of the war; significantly, Brazil also appeared to have overcome the racial categorizations that divided other nations, or at least, this was how foreigners perceived race relations in Brazil. This perception was canonized

³ With Iberian Jewry as a growing national point of reference, in some contexts the Inquisition comes to replace the Holocaust as a focus of collective tragedy. Similarly, the formerly key idea of the country without a past (or as it is more popularly formulated, “the country of the future”) is transformed, whereby the history of slavery and exclusion is replaced by a Jewish past, one that absolves the imagined vast population of Jewish descendants of the crimes of the Inquisition and other colonial-era collaborations between the Catholic Church and the State. Upon their rapprochement with Judaism in the twentieth and twenty-first centuries, “Marranos” or “new Jews” (imagined descendants of “New Christians”) acquire this new past and with it, new possibilities for the future. The “new Jew” that emerges does not arise from a rejection of Christianity but rather by a reinterpretation of specific forms of Christianity (Gherman and Klein 2019). In this context, one in which growing interest in a collective Jewish history dovetails with the rise of the evangelical right and its particular brand of philosemitism, Brazil's past is reinscribed as Jewish, employing familiar symbols and grammars, but to new ends. In this new, inverted Jewish temporality, Jewish modernity is supplanted by a remote and mythical past.

by the widely read and multiply translated book *Brazil: Country of the Future* (1941), by Austrian writer Stefan Zweig, who took refuge from the war in Brazil. While eugenicist objections to racial mixing had taken hold in Europe and North America, Brazilian Modernist intellectuals celebrated the obvious racial mixing of the population as the foundation for a new society (Veloso and Madeira 1999). Although it was recognized as having mythical qualities, this mixing of “three races” was codified in the notion of Brazil as a “racial democracy,” a country free of racial prejudice, a light in the darkness of racial strife, a beacon for the world (Freyre 1933; DuBois 1999 [1935]). While this is consecrated and familiar history to all Brazilians, the importance of the idea of racial democracy for Jewish Brazilians is less well known. The idea of Brazil as a racial utopia meant that the country was not only a place to which Jews could escape the horrors of genocide and other forms of racialized violence,⁴ but one where Jews could settle and fully participate in society.

In the racial grammar of the twentieth century, all Brazilians shared a mixed heritage, culturally if not ancestrally.⁵ Indigenous languages and foodways were adopted into national practices even as Indigenous people were relocated, forcibly assimilated, ignored, and excluded. The influences of African cultural practices were appropriated as elements of national patrimony, including the national dish of *feijoada*, the dancing martial art of *capoeira*, and multiple Afro-Brazilian religions including *candomblé*, while the history of slavery that produced these practices was erased (Ortiz 1985). Ethnically distinct cultural practices were usurped and transformed into points of national pride and shared national traits. Not only did this undermine efforts to assert the distinct histories, cultures, and rights of minoritized populations to organize on their own behalf, but it also meant that anyone could participate in these cultural practices regardless of their own racial and cultural origins without being accused of appropriation (what in the U.S. would be accusations of being “culture vultures,” or poaching other people’s cultural patrimony). As such, apparently White people with no demonstrable African ancestry not only participate in *candomblé* but take up positions of leadership within the religion. Laying claim to a shared Indigenous cultural ancestry contributes to the plethora of *carnaval* costumes that reference a pastiche of Indigenous cultures while making it difficult to challenge these uses. This

⁴ Jews escaped to many other countries, including elsewhere in the Americas, but did not always think of these countries as places to stay. See Spitzer (1998).

⁵ The shift from race to culture was part of Gilberto Freyre’s formulation of “racial democracy,” a framing that drew on cultural and racial mixing as the foundation for the new Republic and a new society, and a direct repudiation of the eugenicist ideals of racial purity that had gained popularity in Europe and North America, an ideology that asserted that “miscegenation” would weaken the human race and bring about the downfall of civilization. Throughout the Americas (with the United States being a significant exception), in the aftermath of nineteenth-century independence movements, Modernist intellectuals seized upon the idea of mixing as a positive attribute of these new societies and elevated it to an ideal in such concepts as “the cosmic race” in Mexico (Vasconcelos 1925) and the “three races” concept in Brazil (Freyre 1933).

understanding of shared cultural practices also means that a youth of Korean ancestry can excel at Israeli folk dancing, as observed in São Paulo in 1999 (Klein 2012). All cultural practices are dumped into the great mixing pot of Brazilian culture, available to any and all.

For recently arrived Jews escaping the horrors of antisemitic violence and the wars in Europe, this “cordiality,” this apparent harmony of racial mixing, signified the possibility of acceptance, and Jews enthusiastically embraced the ideology of “racial democracy” and used it to explain not only their own increasingly comfortable place within Brazilian society but their own communal organization (Sorj 1997; Klein 2012). In spite of origins in over sixty different countries, with great variations in language, food, and cultural practices that extended far beyond the distinctions between Ashkenazi, Sephardi, and Mizrahi Jews,⁶ Jewish communal organizations have been inclusive of these cultural, quasi-racialized groups. Although in the first moments after immigration some organizations were formalized around countries or regions of origin, these rapidly became inclusive of other Jews so that eventually these differences were overlooked via a process attributed to the Brazilian valorization of mixing, or “the Brazil Effect” (Klein 2012).

Of course, ideology is never perfectly implemented, not even when codified in law. While espousing “racial mixing” (socially and bodily), Brazil gained infamy as the most unequal country in the world. Explained away in terms of class, race undeniably maps onto class such that the darker one’s skin, the more likely one is at the bottom of the socioeconomic hierarchy, and the lighter one’s skin, the more likely one is toward the top of that hierarchy. There have been just enough exceptions to allow deniability, supported by popular notions such as “money whitens.” By the mid-twentieth century, the aspiration of a color-blind society was widely embraced and codified into, among other things, a national anti-racist law (*Lei Afonso Arinos*, no. 1390/51, 1951). Similarly, whatever latent expressions of antisemitism remained (largely rooted in Church teachings about Jews being responsible for the death of Christ), these were more abstractions than expressions of any deeply held beliefs and rarely took the form of anti-Jewish hate or violence. Eventually, and in spite of no history of organized antisemitism (and little general knowledge about Jews, Israel, or Zionism), antisemitism was incorporated into the national anti-racist statute in 2003.

This racial framing for Jewishness, despite repeated assertions by anthropologists and others that Jews do not constitute a race, allows Jews to be placed alongside other racial and racialized groups. Because of the conflation of Jews with Zionism, this poses a direct and uneasy challenge to the framing of Zionism as a

⁶ These are the primary cultural distinctions among Jews, corresponding to the primary regions where Jews settled (however temporarily) after the fall of the Second Temple and the Diaspora, that is, the dispersal of Jews from ancient Israel to points all over the globe: Central and Eastern Europe (Ashkenaz), Iberia (known as Sefarad in Hebrew), and the Middle East.

form of racism and racial discrimination, as declared in 1975 by the United Nations in General Assembly Resolution 3379. On the one hand, Jews are considered a race, one that can suffer from racist discrimination, exclusion, and violence, one that is worthy of protection under the law (in Brazil), while on the other hand, Zionism (one of several key symbols of Jewishness) is a form of racism that Jews perpetrate against excluded others (in Israel/Palestine). However, this contradiction had little traction in Brazil, where the majority of the population knew little and thought little about Jews, Israel, or Zionism for most of the twentieth century.

3 AFTER DURBAN

This all took a dramatic turn at the beginning of the twenty-first century. In spite of (the apparent need for) the anti-racist statute, decades of organizing and consciousness-raising efforts by the *Movimento Negro* (the Black Movement) (on the history of the *Movimento Negro*, see Santos [1994]; Pereira [2008]; Nascimento [2011]), and a lurking awareness of deep structural inequalities and half a century of scholarly research demonstrating a clear pattern of racial discrimination that undergirded Brazil's infamous inequality (i.e., Fernandez 1969), the nation still clung firmly to the ideal that Brazil was a racial paradise and a model for a global future free of racism. Immigrant and refugee Jewish artists and intellectuals exuberantly embraced this powerful ideology and promoted Brazil to itself and the world as an example of the celebration of diversity (i.e., Zweig 1941). Public assertions about existing and entrenched racial inequality drew accusations of being un-Brazilian, including from Freyre himself. Jews and Israel did not figure much in this twentieth-century formulation, although, echoing Zweig, the Jewish community firmly embraced this ideology as explanation for their acceptance and success in the country.

Then, on the leading edge of the twenty-first century, the United Nations sponsored the World Congress against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia, and Related Intolerance in 2001 in Durban, South Africa. There were 173 countries represented by 16,000 participants, including 42 delegates from Brazil. The Brazilian delegation was made up of leaders of the *Movimento Negro*, as well as diplomats and state- and federal-level politicians. The delegates participated in a watershed international discussion of racism and colonialism, including controversial issues such as contemporary reparations for slavery. One of the outcomes of the Durban conference was the formal declaration that "slavery and the slave trade are a crime against humanity." The Brazilian delegates returned from Durban with a formal acknowledgment of the country's historical and structural racial inequalities, and with concrete proposals for addressing racial inequality on a national scale.

The effects in Brazil were immediate. In response, the Cardoso government created the SEPPIR (Secretaria Especial de Promoção e Proteção da Igualdade Racial, or the Special Agency for the Promotion and Protection of Racial Equality). Within two years, under the Lula government, this entity was upgraded to the Ministry for the Promotion and Protection of Racial Equality. Among the most controversial and far-reaching proposals to be implemented was the creation of a quota system for students of color in higher education, beginning at the State University of Rio de Janeiro, and quickly implemented throughout the prestigious Federal University system and federal employment. The quota program was widely criticized as importing foreign ideas of race (Riserio 2019), such as those in South Africa and the United States, echoing Freyre's earlier critiques. Critics claimed that quotas would not make sense in Brazil's schema of fluid racial categories. However, the quota plan recognized a different sort of racial construct: rather than a White/Black binary, they employed a White/not-White binary. The system also accounted for Indigenous Brazilians, especially in the North and Center-West regions, where there are significant Indigenous populations.⁷

Another part of the public discussion that followed the Durban conference related to the Israeli/Palestinian conflict, as the Second Intifada was just beginning at the time of the conference. At the conference, the Palestinian contingent wanted the delegates to collectively denounce Israel as an apartheid state, and the Zionist movement as fundamentally racist (echoing the UN's 1975 declaration). The Israeli, U.S., and Western European delegations left the conference in protest, and among international Jewish entities, "Durban" became synonymous with organized antisemitism. Unfortunately, the departure of these delegations effectively reproduced the very unequal North/South, colonizer/colonized pattern to which the Palestinian delegates sought to draw attention. Furthermore, as a result of the early departure of the delegations from the Global North, these did not participate in the important declaration of slavery as a crime against humanity. Although the remaining delegates did not end up voting on the Israel and Zionism question, they did vote on policy recommendations for the implementation of racial quotas and reparations. Consequently, the Israeli delegation (and those that left the conference with them) failed to vote on the significant question of quotas, a critical issue for the Brazilian delegation.

⁷ Among the ways that the quota system is distinct from its counterparts in the U.S. is that the public universities in Brazil are free and highly sought after. Those with access to resources pay for expensive private schools and preparatory courses (*cursinhos*) to succeed on the highly competitive entrance exams (*vestibular*), resulting in a higher proportion of privileged and White students in the free public universities. Quotas have sought to level the playing field so that those who have attended public high schools and have not been able to afford the preparatory courses for the entrance exams have a chance of being able to take advantage of public resources in higher education. Race/color and socioeconomic class quotas are subsets of the public-school quotas. While worthy of a much deeper discussion, we must turn our attention from this well-documented policy to the political repercussions of this approach and to its implications for the conception of race and how this reverberates culturally, including for other racial/ethnic groups, Jews in particular.

After the delegation returned to Brazil, these events created tension between Afro-descendant activists and Jewish activists.⁸ For Afro-Brazilians, this moment set up a new configuration of the racial question in Brazil. Flipping a long-held point of pride on its head, those who continued to embrace the notion of racial democracy were no longer seen as anti-racists but rather as apologists for the established order of profound racial inequality (Carneiro 2000; Henriques 2001; Telles 2003). Furthermore, as a direct consequence of the North/South break at the conference, Israelis, and by extension all Jews, were problematically recast as indisputably “White” and therefore aligned with the colonial legacy of Europe, regardless of ancestry or the complicated global history of the Jewish Diaspora.

As long as the ideological experiment of racial democracy was unchallenged, Jews were one more group folded into the Brazilian nation, Brazilian like everyone else, participating as equals. However, when White and Black no longer represented colors along a spectrum but came to be understood as clearly defined racial categories, the implications for Jews, perennially non-White Whites, had to be negotiated, and Jews came to be seen as the very definition of Whiteness: European, upper class, and politically and socially conservative.

It is important to emphasize here that as Brazilians, Jews respond to and participate in the changing national cultural landscape. Whether embracing the concept of racial democracy to explain the acceptance of their community within the Brazilian plurality or using it to explain the cohesion of their own multicultural community, they are engaging Brazilian cultural understandings, *qua* Brazilians. Similarly, in the present moment, as these understandings are undergoing radical revision, there are repercussions within the Jewish community that shape Jewish identity, the community as a whole, and political participation. Since the mainstream Jewish community continued to embrace the ideal of racial democracy in the post-Durban era, in large part because it is how they have understood their acceptance into Brazilian society, this stance reinforced the characterization of Jews as White and European, in both the Brazilian context and internationally. In this, there was a preexisting transnational discourse that conflates Jews with Israel, and Israel with settler colonialism (Amoruso et al. 2019), which circulates widely among both activists and academics. Brazilian activists easily tapped into this discourse despite there being no history of such ideas circulating in Brazil or organized antisemitism.

Among Jews in Brazil, the responses to these changes engendered by the Durban conference and resulting policy implementations were multiple and contradictory. While the mainstream, formal Jewish community represented by official organizations continued to support Israel uncritically, they also did not resist this characterization of

⁸ The ramifications for activism on the Left have been far-reaching and is a theme we explore in this ongoing research.

themselves as “White” in the new racial economy of Brazil. Being pro-Israel and White went together seamlessly. However, for those Jews who were not formally connected to the organized Jewish community, including many leftist activists, this new racial economy challenged their ability to act in solidarity, having been cast as belonging to a racial group with a new valence. To have a voice in this new economy they employed the language of race. As Jews and now as White with new meaning, they sought to distance themselves further from Israeli state policy (and consequently from the formal Jewish community). For this group, accepting the new racial economy signified solidarity with Black people in Brazil. Another group of activists sought to position themselves differently within this racial discourse by emphasizing the Holocaust as a point of connection with Black suffering and in so doing embraced a perspective of the Holocaust as a uniquely Jewish phenomenon (Bauer 2001). They asserted that the Holocaust represented the greatest suffering because it was a system of extermination based on racial prejudice. In the new racial economy, these Brazilian Jews deployed the Holocaust as a political resource and a point of reference, which made it possible for Jews to be included as a racial group in the new federal agency dedicated to combating racial prejudice.

In other words, the new racial economy made it possible to address antisemitism as another form of not just prejudice but *racial* prejudice. The connections being made were based on parallel experiences of racial exclusion and suffering.⁹ These tensions between exceptionalism and universalism, between the national and the transnational, between naturalized categories and historically contingent understandings, all inform the present moment in Brazil. We cannot understand what is unfolding in Brazil without engaging these transnational flows of ideas. Neither can we understand it without looking deeply at Brazilian history, including the particular racial constructions that make Brazil unique, however much of a gap there has been between the ideal and the experiential.

The transformations in the national discourse that have unfolded in the aftermath of the Durban conference have not only reinscribed national understandings of race but have also unfortunately contributed to a backlash against both the new policies and a host of other social justice agendas. This is not because racial or racist ideas have been imported, as defenders of the “racial democracy” ideal have claimed, but because of the wholesale rejection of attempts to rectify entrenched inequities on the part of those social sectors that benefit from them. Rather than being seen as steps toward approximating the desired racially equal society, these endeavors have been dismissed and mocked as those higher on the socioeconomic ladder entwine multiple discourses of exclusion into their rhetoric.

⁹ This new racial economy also draws on renewed interest in the biological bases of racial difference, and the accompanying proliferation of DNA tests for origins that prioritize biological descent over culture and social relations. This intersecting discourse is something we will explore further in our evolving research.

4 JEWS AND THE BRAZILIAN NEW RIGHT

These historical transformations in the nationally held concept of race and the place of Jews within the nation are necessary background for understanding the political, ideological, social, and cultural transformations that have occurred in Brazil since 2013. While the turn to the right is evident, what is less obvious are the effects on the Jewish community and the role of Jews in the political transformations that have transpired since then.

Among the changes that have been visible over the past decade, flags from other countries have appeared at rightwing demonstrations in Brazil. Among these, one stands out: the flag of Israel. Given that the Jewish population in Brazil represents a very small portion of the overall population, the appearance of this flag cannot be explained by a large presence of Jews at such events, nor is waving the Israeli flag a sign of “dual loyalties,” according to the logic of the antisemitic accusation so often levied against “cosmopolitan” (or in today’s vernacular, “globalist”) Jews. On the contrary, the Israeli flag at these demonstrations does not represent nationalist support for the “Jewish state,” but something else entirely. There are other meanings at work that denote certain key ideologies in Brazil’s new political context, and here we offer interpretations of this multivalent deployment of symbols in order to shed light on the current moment.

Specifically, the widespread use of these symbols arose during the large demonstrations that took place in major Brazilian cities in June 2013.¹⁰ Although these massive protests began with very specific and modest goals, targeting the cost of public transportation services, they soon expanded to large events in which multitudes gathered to protest the then leftist government in the broadest sense. On the occasions of these and subsequent protests, conservative and far-right groups made use of apparently “Jewish” symbols to express ideological positions, positions that transform what are no longer simply Jewish symbols into “political artifacts” (Winner 1986). For these groups, Israel, Zionism, and Jews (as a people and as individuals) are all signifiers of a kind of ultraconservatism or radical right-wing politics that is reestablishing itself on the Brazilian political map.

In this conservative grammar, the blue and white flag with the Star of David has come to represent the professed values of the New Right. As with any other nation-state, modern Israel is viewed with suspicion by far-right movements in Brazil; however, the use of the Israeli flag at right-wing events foregrounds the conservative values espoused by the Israeli right wing. Israel (and by extension Jews and Judaism) is viewed as the civilizing barrier against barbarity and as a symbol of the West against

¹⁰ See Gherman and Klein (2019); Espirito Santo (2016); and Diniz and Ribeiro (2016).

the expansion of Islam (or of the left).¹¹ Deployed in this way, symbols such as the Star of David (known in Portuguese as the *escudo*, or shield, of David, making the military association more explicit) allude more to the ancient Kingdom of Solomon than to the modern State of Israel. In other words, this grammar of symbols connotes a certain pseudo-historical “Judeo-Christian” civilizing ethic rather than a more complex modern political entity. Clearly, the Israeli flag is meaningful, but it holds deeply different meanings for different constituencies.

It is important to note that among the groups wielding Israeli flags and Jewish symbols at these protests, there were virtually no Jewish people (in the most traditional and broad sense of the word¹²), at least not initially.¹³ Eventually, this gave way to a consolidated conservative Judaism and the gradual involvement of loosely organized groups of Jews that have allied themselves with the Brazilian far right. This right-wing Judaism appears to have emerged in the second decade of the twentieth century and has adopted the use of Jewish symbols in ways that are similar to those of the Brazilian New Right. Flags of Israel, which were already at the demonstrations, have been carried by more and more members of Jewish communities, who may feel quite comfortable alongside familiar symbols.

The June 2013 mass demonstrations in major cities became a foundational moment for the emergence of the New Right in Brazil¹⁴ and initiated a challenge to the national political scene. Emboldened by these protests and the impeachment of President Dilma Rousseff in 2016, a strictly conservative “neo-Pentecostalism” emerged among the far right (Freston 1994; Oro 1996; Mariano 1999) with a strong, religious orientation that is putting increasing pressure on the relevant political and social agenda of the conservative parties. This process gained momentum in the lead up to the 2018 election of Jair Messias¹⁵ Bolsonaro, a clear representative of the conservative agendas articulated in the protests.

11 In an interview, anthropologist Adriana Dias makes a similar observation: <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/10/afinal-o-que-e-ser-judeu-no-brasil-de-hoje.htm>.

12 Although the definition of who is a Jew has been contested historically and anthropologically, here we refer to the ethical and cultural perspectives that defined the Jewish people in the nineteenth and twentieth centuries. Loosely speaking, they are members of larger communities, with a common (albeit imaginary) origin, and belonging to or being recognized as eligible for belonging to community institutions. In other words, this definition rests on both self-identification and (the possibility of) social-community identification. See Sorj (2010) and Klein (2012).

13 As these demonstrations gained momentum in subsequent years, Jewish participation increased. Our sources confirm that there were no Jewish activists in conservative leaderships, at least not in the early years of these demonstrations. See <https://blogs.oglobo.globo.com/ancelmo/post/federacao-israelita-diz-que-associacao-de-abaixo-assinado-pro-bolsonaro-nao-tem-legitimidade.html>.

14 In our research, we are considering the complex dynamics of the consolidation of conservative groups in the country whose political articulation predates the 2013 protests by many years. For our purposes, we are interested in understanding the reactions to the processes of racialization in Brazilian society, specifically the reactions of the radical right to the changes in Brazil following the 2001 World Congress against Racism in Durban.

15 It should be noted that Bolsonaro’s assumed middle name, Messias, means Messiah, a point we will take up in our subsequent work with regard to political messianism and the alliance between evangelicals and the New Right in Brazil.

The Brazilian middle classes have taken a turn to the right by adopting economically liberal but socially conservative positions.¹⁶ Considering the social and demographic breakdown of the electorate, in very general terms, those who had the highest income and those who were White, male, and residents of the most exclusive neighborhoods in large Brazilian cities were the president's most faithful and decisive voters in 2018.¹⁷ Take, for example, the upper middle class in the city of São Paulo. Among Bolsonaro's voters there were more White than Black people, more Christians than Muslims (or other non-Christian groups, of course), and more of those with higher levels of education than with lower levels of education. In this broad socioeconomic group, there are certainly shared behaviors and practices, especially those related to consumption (O'Dougherty 2002), the cultivation of conservative values, and a new political identity.

Thus, in spite of generalized ethno-racial categorizations indicating that more White people voted for Bolsonaro than did Black people, it is also true that upper-middle-class Black people voted more for Bolsonaro in the 2018 election than did poor Black people. Surveys of religion and social class point to the same trend among middle-class Muslim voters (in spite of Bolsonaro's Islamophobic speech¹⁸), and even among urban upper middle-class practitioners of the Afro-Brazilian religion of *candomblé*.¹⁹ Thus, taking into account the intersections of religious and socioeconomic class, we note that the wealthiest segment of any religious or cultural group voted more for the extreme-right candidate than for any of the other candidates on the ballot in 2018.

Similarly, when we consider certain segments of the Jewish community, we see a parallel pattern in relation to social categories. In terms of electoral participation, the largely urban middle-class Jewish electorate reproduced the same processes and dynamics as seen among the non-Jewish Brazilian right, voting with other White, middle- and upper-class, urban, educated Brazilians in favor of the right-

16 This formulation was offered by one of the pre-candidates to the presidency of the Republic from the Brazilian New Right: João Amoêdo. See <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,joao-amoe-do-se-diz-liberal-na-economia-mas-conservador-nos-costumes,70002318886> (accessed on July 21, 2018).

17 According to research by the Datafolha Institute, the intention to vote among White, urban voters with income above the minimum wage went 62% for Bolsonaro and 31% for the Workers' Party's candidate Fernando Haddad in the second round of 2018. See <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/26/datafolha-de-25-de-outubro-para-presidente-por-sexo-idade-escolaridade-renda-regiao-religiao-e-orientacao-sexual.ghtml>.

18 The debate over the move of the Brazilian embassy in Israel from Tel Aviv to Jerusalem, as well as statements about Palestinian terrorism, divide Muslim support for Bolsonaro in Brazil. See <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/apoio-a-bolsonaro-divide-comunidade-islamica-no-brasil.shtml>.

19 According to the Datafolha survey cited above, *candomblé* practitioners generally voted against Bolsonaro in the 2018 elections.

wing candidate.²⁰ Shifting the focus to the intersection of socioeconomic class and race/color, again we see that broad segments of the Jewish community reproduced within community institutions the same phenomenon as their non-Jewish neighbors. Jews joined in the broader complex processes of identity re-creation, whereas the middle classes abandoned their long-standing orientation toward compromise and negotiation, typical of what had been a well-established notion of “Brazilianness,” and instead turned toward promoting rupture and confrontation (Sorj 2010, 5-6). In this new political grammar, the patina of Brazilian “cordiality” has been replaced by a type of intensified rudeness. This shift saw forms of both verbal and physical violence spread throughout every stratum of Brazilian society. Mistrust, intolerance, and betrayal have become qualities exalted by the New Right, which instead cultivates a form of “sincerity,” or “sincericide” (Iaconelli 2019)²¹, that is, abandoning a commitment to cordiality while legitimating racism, homophobia, and other forms of hate in the name of speaking what they see as the “truth.” The much-vaunted Brazilian cordiality²² has been discarded and replaced by a “brutal sociability” (Mbembe 2018). Accordingly, debates become confrontations, otherness is transformed into exclusion, and political differences take on a quality of perennial enmity.

For the groups on the Brazilian New Right, the time has come to formulate a new kind of “political community,” one that would no longer be supported by an “inclusive and non-hierarchical sociability” (Sorj 2010) but instead by constant tests of loyalty and the exclusion of specific groups. Leftists, gays, communists, and various other social categories have been prevented from entering this new community, one that has emerged from a dystopian notion of social cleansing promoted by the Brazilian New Right. The idea of Brazil as the “country of the future,” in which the past and specific identities are of little importance, has been replaced by forms of “radical regressivism,”²³ in which the return to a sort of idealized past seems to be the core ideological foundation of these groups.

As noted above, the Brazilian New Right flirts with supposedly Jewish symbols and values. Bolsonarist discourse makes constant use of Israeli flags, Jewish religious symbols, and strongly “Zionist” ideology. These flirtations have seduced segments of the Jewish community who have been drawn into the radical Brazilian New Right and,

20 The 2018 Datafolha survey confirmed that the Jewish vote in 2018 was similar to that of members of the non-Jewish urban middle classes.

21 The sincerity that kills, advocated by Bolsonarism.

22 It must be recognized that this “cordiality” functioned as a veneer for a kind of endemic violence.

23 We have chosen to use the term *regressivism* instead of *reactionary*. In Brazilian Portuguese, the term *regressista* was used during the Regency Period (1831–1840), when the Regressista Party sought greater centralization of power and fought against the supposed anarchy of the provinces. In our view, this term better describes the desire for “return” (revert to or restore a former era; *regresso*, in Portuguese) as an alternative to “progress” expressed by the Brazilian New Right. See Mattos (1987).

in turn, to Jair Bolsonaro's candidacy. So, for some segments of the Brazilian Jewish community, Bolsonarism was compelling not only because of class and color affinities, as discussed above, but also because they see Bolsonaro as an unprecedented, supposed "supporter of Israel." Aside from issues central to the Jewish experience, such as the use of symbols and language drawn from Judaism, these symbols also carry profound meaning for non-Jewish Brazilians who interpret this support for Israel in relation to their valorization of "roots" Christianity and Western civilization.

In some senses, Jewish Bolsonarist voters are experimenting with their long-desired participation in the larger Brazilian society. When they see non-Jewish neighbors waving the Israeli flag, using Jewish religious symbols (such as the menorah and shofar), and wearing T-shirts representing the Israeli army and secret service,²⁴ they see the dominant society employing political discourse and symbols that are relevant to them. In the imagination of the "Bolsonarist Jew," these groups speak the same language and use the same political idioms.

From the perspective of these Jews, through a process of identity transformation they not only became Bolsonarists, but Bolsonarists became quasi-Jewish. This powerful dialectic that created "new Jews" and "new Bolsonarists" established an extremely important relationship both during the 2018 election cycle and after Bolsonaro's victory. Entwining politics with identity, we see a double conversion process, of right-wing Jews becoming Bolsonarists and Bolsonarists incorporating Jewishness into their political identities.

In this collective process in which Bolsonarism embraces an "imaginary Judaism," a new theological-political community of Bolsonarist Jews has emerged. In this new political scenario, left-wing, liberal, and pluralist groups cannot fit in this emergent community and must be excluded. Thus, in the political imaginary of the New Right, being Jewish and being left wing are antagonistic and mutually exclusive identities. The values espoused by Jewish Bolsonarists do not harmonize with anything that could be considered progressive or left wing. Gatekeepers, in the form of community representatives, have emerged to maintain these identity borders.

If on the one hand, right-wing Jews effectively sanitize Bolsonaro, by their support contributing to making Bolsonaro palatable to those who might otherwise be uneasy with his hateful and exclusionary discourse, on the other hand, Bolsonarism seeks to internally cleanse left-wing elements from the "Jewish community," protecting it from those who would supposedly threaten community harmony, in a process we call

²⁴ Most famously, two of Bolsonaro's sons, Eduardo and Flávio, have been photographed repeatedly wearing T-shirts of the Mossad (Israel's secret service) and the IDF (Israeli Defense Force). It is worth contemplating the significance of the children of the president of the country, who are themselves elected officials, wearing symbols of the armed forces of another nation.

“disconversion” (which we discuss further below).²⁵ Bolsonaro’s frequent statements praising Hitler and Nazism and dismissing the Holocaust have brought accusations that he is a Nazi sympathizer from both left-wing parties and the media. In his defense, Bolsonaro uses the support of segments of the Jewish community and his supposed sympathy for Israel and Zionism to “prove” that these accusations are false. Thus, this form of sanitization of Bolsonarism is made possible by Jews whose support has the effect of “cleansing” Bolsonaro’s image.²⁶

Thus, in this new political-ideological community, evangelicals, neo-Pentecostals, and pro-gun activists are welcome, but pro-Palestinian Jews and left-wing and liberal Zionists are not. In a parallel sense, an imaginary and homogeneous Israel without contradictions and ruptures excludes the real contemporary Israel, full of contradictions and conflicts. In what follows, we discuss this phenomenon from the vantage of a specific event in the Jewish community of Rio de Janeiro that has revealed this process of political and ideological conversion and “disconversion”: Bolsonaro’s lecture at Rio’s Hebraica Club in April 2017.

5 CONVERSIONS AND DISCONVERSIONS: THE HEBRAICA CASE

These processes of conversion and disconversion in relation to this new political and ideological community were consolidated at an event that took place at a Jewish club, the Hebraica, a social club in decline that offers limited community events. The club has reemerged in the Jewish life of the city precisely because it was at the center of a political controversy instigated by the invitation to Jair Messias Bolsonaro, to give a lecture at the club. At the time of the invitation, Bolsonaro was a federal congressman and precandidate for the presidency representing the burgeoning extreme right in Brazil.

Significantly, the lecture at the club in Rio de Janeiro was originally meant to have taken place months before at a club of the same name in the city of São Paulo. Unlike the homonymous club in Rio, the Hebraica Club in São Paulo is an active focal point for local community life. Considered one of the largest clubs in the country (and the largest Jewish social and athletic club in the world), it has a significant membership (at times representing roughly half of the Jewish population in São Paulo) and a full schedule of popular events and activities. In February 2017, when plans to bring the congressman to give a lecture at the Hebraica in São Paulo were announced, members of that city’s Jewish community protested the invitation. Petitions and posts on social media forced the president of the club to cancel the lecture, which, according to him,

²⁵ Here we opt for the English form “disconversion” rather than “deconversion” to distinguish between the meaning of the latter, which refers to a theological loss of faith, while we intend the former to index a political/ideological expulsion.

²⁶ <https://jornalhoraextra.com.br/politica/9831-associacao-de-judeus-sai-em-defesa-de-jair-bolsonaro/>.

had been the “result of an initiative by individual club members.”²⁷

When the active and full club in São Paulo turned down the event with the far-right congressman, the inactive and empty club in Rio stepped in with an invitation “in the name of the community.” Since Rio’s Hebraica Club had a small membership, the president of the association could act to host and promote the lecture, despite the pressures from a social media campaign by segments of the Jewish community.

On the evening of the lecture, a “political spectacle” (Débord 2007 [1967]) unfolded on the sidewalk in front of the club in the Rio neighborhood of Laranjeiras. Outside the club, hundreds of activists, bearing Israeli flags and shirts with texts in Hebrew, protested the guests, who also bore Israeli flags as they arrived for the lecture. That evening—marked by shouts of “fascists!” from the protesters and “traitors!” from those entering the club to hear the lecture—has emerged as one of the most traumatic experiences for Jews in the city of Rio de Janeiro.²⁸

The following day, internal communications from the Jewish Federation of the State of Rio de Janeiro and the Israeli Consulate in Rio de Janeiro reported on the protest with alarm. Without qualification and employing the term used by those who attended the lecture, they declared that a “pogrom”²⁹ had occurred at a Jewish club, equating the protest with organized, targeted, government-sponsored massacres by forces hostile to the Jewish community, by extension suggesting that those who participated in the protest were not members of the community. In one sense, this event publicly exposed the contradictions of the previously apparently harmonious and unified community. However, this is only part of what the event and its aftermath revealed.

If the “pogrom at the Hebraica” (also referred to as the “pogrom of Laranjeiras”) serves as an inflection point of the rupture within the Brazilian Jewish community in the face of the phenomenon of Bolsonaroism, we wish to be clear that it represents merely the apex of a longer, more complex process of rapprochement between segments of the Jewish community and groups of the Brazilian New Right, mediated by the consistent use of Israel and Jewish symbols. In addition, Bolsonaro’s use of racist epithets (among the offensive things he said that evening), and the cheering approval he received from the audience, inserted Jews—specifically Jews as White—into the debate about acceptable political speech. Out of a desire for political ascendancy, the long-held rejection of racist speech has given way to a politically expedient dismissal, even mockery, of concerns with racial justice. Racist scapegoating is the siren call of populist politics, as we have seen both historically and now with horrifying recognition, not only in Brazil but in the United States and elsewhere.

²⁷ <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2017-02-28/jair-bolsonaro.html>.

²⁸ In their coverage of the event, newspapers spoke of a rupture within the community over support for Bolsonaro. See <https://projetcocolora.com.br/ods9/comunidade-judaica-racha-no-apoio-a-bolsonaro/>.

²⁹ This term refers to the massacres of Jewish communities organized by the czarist authorities in imperial Russia. See <https://jornalhoraextra.com.br/politica/12443-nao-em-nosso-nome-parte-de-comunidade-judaica-critica-apoio-de-conib-a-geraldo-alckmin/>.

This right-wing political vanguard seeks to transform Brazil's cultural and political identity, replacing the universalistic grammar of the collapsed model of "racial democracy" with a new model of political community (Baumann 2003). Conceived as a moral community (Durkheim 2008 [1906]; Alonso 2019), this radical New Right locates its mythical origins in Israel, albeit an imaginary Israel, making it—and by extension, the "imaginary Jew" (Finkelkraut 1994 [1980])—central elements of this new political theology. This imaginary Israel undergirds the new popular political identity. The incident at Rio's Hebraica Club ratified a new community made up of Jews and non-Jews based on ideological rather than ethnic premises. At that point of inflection, conservatives (both Jews and non-Jews) were in, while progressives (both Jews and non-Jews) were out.

The challenge for us here is the inverse of what Isaac Deutscher (1981) proposed when he spoke of nineteenth-century European Judaism. Deutscher argued that Jewish culture was emerging from the ghetto of religion and tradition, resulting in the advent of a revolutionary and secular Jew, or what he called a "non-Jewish Jew" (people who are ethnically Jewish but no longer religiously Jewish). In contrast, in Brazil today, there are groups that lay claim to Jewish culture (specifically, one that is conservative, religious, and traditional) without necessarily being Jewish, giving rise to the phenomenon of "Jewish non-Jews" (people who are ethnically non-Jewish who espouse ideological Jewishness). Here we see one part of the process of conversion and disconversion. As part of this inversion, Bolsonaro embraces Israel while Jews, including participants in some Zionist youth movements, criticize Israel and the Occupation. Evangelicals speak of the importance of unifying Jerusalem, while excluded Jews speak of the need to divide that city. In terms of social values, activists on the extreme right denounce the "left-wing conspiracy" that tries to impose "gender ideology" in the schools, while the leftist youth of the community are members of feminist groups and defend the right to abortion and sexual diversity.

From the perspective of the new community imagined³⁰ by the extreme right, evangelical and conservative activists were in, while liberal and progressive Jews were out. The former (including members of the government) have undergone a process of conversion to Jewishness, while the latter have experienced a sort of *disconversion*, being ideologically defined as outside of the formal community or, rather, effectively transformed into *non-Jewish Jews*. Our use of the term is distinct from Deutscher's use, as these are ethnic Jews who have been expelled from the formal community as opposed to their rejecting a religious identity; furthermore, this disconversion is largely at the hands of non-Jews who have positioned themselves as arbiters of who is inside or outside this newly reconfigured community. The former (Jewish non-Jews)

³⁰ Here we are extending Benedict Anderson's concept of "imagined community" (2008) from the level of the nation to subnational sociopolitical groups.

are cast as protecting both the identity and physical safety of the Jewish community, while the latter (non-Jewish Jews) are deemed a threat to it. Only through this process of disconversion is it possible to conceive of Jews as a threat to the Jewish community and justify referring to a peaceful protest as a pogrom. As such, we can see how Bolsonaro's visit to the Hebraica Club served as a key moment and accompanying rite of passage for the participants in these new processes of conversion and disconversion.

In the contemporary political climate of Rio de Janeiro, Jews (or at least, philosemitically imagined Jews) may undergo a "conversion" (MacIntyre 2007) to the moral order of neo-Pentecostalism. However, other Jews, those who embraced the process of racial transformation, including many community activists, undergo a type of social *disconversion*; they do not share in the view of Brazil as a racial democracy nor in the vision of a homogenous imaginary Israel and are therefore explicitly excluded *qua* Jews from the new moral community.

In this new political landscape, Brazil's multicultural experiment is challenged by pseudo-universalistic rhetoric. According to this logic, social privileges accrue according to an ahistorical meritocracy. Reasserting the ideology that Brazilian society is not responsible for slavery and rejecting the notion of structural racism, the current regime makes poor, Black, Indigenous, and other minoritized populations responsible for their own diminished social status. In this inverted political environment, concern with human rights is perversely reframed as a threat to the dream of a free and open society (Mbembe 2018). From this perspective, the White population clamors for protection from supposedly anticivilizational forces, such as anti-Christian values and secularism. Here, the imaginary Jew serves as an important ally and symbol; rather than the modern Jew (Baumann 2003), the kingdom of the ancient Israelites is deployed to support the right-wing promotion of a highly organized, hierarchical, and theocratic society. As such, an examination of the role and place of Jews and the rise of new (and old) forms of antisemitism offer key insights into the emerging new discourses on race in Brazil and the ways this discourse feeds anti-democratic tendencies.

REFERENCES

ALONSO, Angela. A comunidade moral bolsonarista. In: ABRANCHES, Sérgio, et al. (Orgs.). **Democracia em Risco?** 22 ensaios sobre o Brasil de hoje. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

AMORUSO, Francesco; PAPPÉ, Ilan; RICHTER-DEVROE, Sophie. Introduction: Knowledge, Power and the "Settler Colonial Turn" in Palestine Studies. In: **Interventions: International journal of postcolonial studies**, v. 21, n. 4, p. 451-463, 2019.

ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities**: Reflections on the origin and spread of nationalism. London: Verso, 1991 (1983).

AVNI, Haim. **Judíos en América**: cinco siglos de historia. Madrid: Editorial MAPFRE, 1992.

BAUER, Yehuda. **Rethinking the Holocaust**. New Haven, CT: Yale University Press, 2001.

BAUMANN, Zygmunt. **Modernidade e Holocausto**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BAUMANN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BONA, Dominique. **Stefan Zweig**: uma biografia. Rio de Janeiro: Record, 1999.

BONDER, Nilton; SORJ, Bernardo. **Judaísmo para o século XXI**: o Rabino e o Sociólogo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

CAPÊDA, Vera. A nova direita no Brasil: contextos e matrizes conceituais. In: **Mediações**: revistas de ciências sociais, v. 2, 2018.

CARNEIRO, Sueli. A conferência sobre racismo. In: **Correio Braziliense**: coluna opinião. 7 julho 2000.

DE LUCA, Tânia Regina. **A revista do Brasil**: um diagnóstico para a (N)ação. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1999.

DÉBORD, Guy. **A sociedade do espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007 (1967).

DEGLER, Carl N. **Neither Black nor White**: Slavery and race relations in Brazil and the United States. New York: Macmillan, 1971.

DEUTSCHER, Isaac. **The Non-Jewish Jew and other essays**. London: Merlin Press, 1981 (1968).

DUBOIS, W.E.B. **Black Reconstruction in America**: An essay toward a history of the part which Black folk played in the attempt to reconstruct democracy in America, 1860–1880. New York: Free Press, 1999 (1935).

DURKHEIM, Emile. **A educação moral**. Petrópolis: Vozes, 2008 (1906).

EAKIN, Marshall C. **Becoming Brazilians**: Race and national identity in twentieth-century Brazil. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

ESPIRITO SANTO, Maíra Ouríveis do; DINIZ, Eduardo Henrique; RIBEIRO, Manuella Maia. Movimento passe livre e as manifestações de 2013: a internet nas jornadas

de junho. In: PINHO, José Antonio G. (Ed.). **Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil**: perspectivas para avanço da democracia. Salvador: EDUFBA, p. 141-167, 2016.

FERNANDEZ, Florestan. **The Negro in Brazilian Society**. New York: Columbia University Press, 1969.

FINKIELKRAUT, Alain. **The Imaginary Jew**. Kevin O'Neill and David Suchoff (Transl.). Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 1994 (1980).

FRESTON, Paul. **Evangélicos na política brasileira**: história ambígua e desafio ético. Curitiba: Encontro Editora, 1994.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Rio de Janeiro: José Olympio, 1933.

GHERMAN, Michel. **O início do sionismo no Brasil**: ambiguidades da história. São Paulo: Editora Unifesp, 2018.

GHERMAN, Michel; KLEIN, Misha. Entre “conversos” e “desconversos”: o caso da influência da Nova Direita Brasileira sobre a comunidade judaica do Rio de Janeiro. In: **Estudios sociales del estado**, v. 5, no. 9, p. 101-123, 2019.

GOLDSTEIN, Yossi. Israel in Jewish Communal Life—South America. In: BEN-RAFAEL, Eliezer; GORNY, Yosef; RO'I, Yaacov (Eds.). **Contemporary Jewry-Convergence and Divergence**. Boston: Leiden, p. 403-431, 2003.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das Condições de Vida na Década de 90. Discussion Paper no. 807. Rio de Janeiro: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2001.

IACONELLI, Vera. “Sincericídio” Bolsonarista. In: **Folha de São Paulo**, June 8, 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vera-iaconelli/2019/08/sincericidio-bolsonarista.shtml>.

KLEIN, Misha. **Kosher Feijoada and Other Paradoxes of Jewish Life in São Paulo**. Gainesville, FL: University Press of Florida, 2012.

MACINTYRE, Alasdair. **After Virtue**: A study in moral theory, 3rd ed. Notre Dame, IN: University of Notre Dame, 2007.

MARIANO, Ricardo. **Neopentecostais**: sociologia do novo pentecostalismo no Brasil. São Paulo: Loyola, 1999.

MATTOS, Ilmar R. **O tempo saquarema**: a formação do Estado imperial. São Paulo: Editora Hucitec, 1987.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**, 3 ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

NASCIMENTO, Abdias. **Abrindo caminhos, construindo novos espaços de afirmação**: ações afirmativas para a população negra brasileira na educação profissional e tecnológica. Curitiba: Appris, 2011.

NOVINSKY, Anita. Ser marrano em Minas colonial. In: **Revista brasileira de história**, v. 21, n. 40, p. 161-175, 2001.

NOVINSKY, Anita. Os cristãos-novos no Brasil colonial: reflexões sobre a questão do marranismo. In: **Tempo**, v. 11, p. 67-75, 2007.

NOVINSKY, Anita (Ed.). **Os judeus que construíram o Brasil**. Rio de Janeiro: Planeta, 2015.

O'DOUGHERTY, Maureen. **Consumption Intensified**: The politics of middle-class daily life in Brazil. Durham, NC: Duke University Press, 2002.

ORO, Ari Pedro. **O avanço pentecostal e a reação católica**. Petrópolis: Vozes, 1996.

ORTIZ, Renato. **Cultural brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PEREIRA, Amauri Mendes. **Trajetória e perspectivas do movimento negro brasileiro**, 2nd ed. Belo Horizonte: Nandyala, 2008.

RISERIO, Antonio. **Sobre o relativismo pós-moderno e a fantasia fascista da esquerda identitária**. Rio de Janeiro: Editora Topbooks, 2019.

SANTOS, Joel Rufino dos. **Movimento negro e crise brasileira, atrás do muro da noite**: dinâmica das culturas afro-brasileiras. Brasília: Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares, 1994.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; SANTOS GOME, Flávio dos (Eds.). **Dicionário da escravidão e liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; SILVA QUEIROZ, Renato da (Eds.). **Raça e diversidade**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

SKIDMORE, Thomas E. **Black into White**: Race and nationality in Brazilian thought. Durham, NC: Duke University Press, 1993 (1974).

SORJ, Bernardo. Sociabilidade brasileira e identidade judaica. In: BONDER, Nilton; SORJ, Bernardo (Eds.). **Judaísmo para o século XXI**: o rabino e o sociólogo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SORJ, Bila. Conversões e casamentos “mistos”: A produção de “novos judeus” no Brasil. In: SORJ, Bila (Ed.). **Identidades judaicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Imago, p. 67-86, 1997.

SPITZER, LEO. **Hotel Bolivia:** The culture of memory in a refuge from Nazism. New York: Hill and Wang, 1998.

TELLES, Edward. **Racismo à brasileira:** uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

TELLES, Edward. **Race in Another America:** The significance of skin color in Brazil. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

VASCONCELOS, José. **La raza cósmica:** misión de la raza ibero-americana, notas de viajes a la América del Sur. Madrid: Agencia Mundial de Librería, 1925.

VELOSO, Mariza; MADEIRA, Angélica. **Leituras brasileiras:** Itinerários no pensamento social e na literatura. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1999.

WINNER, Langdon. **The Whale and the reactor:** A search for limits in an age of high technology. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

ZWEIG, Stefan. **Brasil, país do futuro.** Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1941.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021
ISSN: 2177-7837

Recebido: 13/07/2021.
Aprovado: 24/09/2021.

Páginas: 89-123.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.15329

*
PhD in International
Relations.
Universidade Federal da
Grande Dourados.
deborahmonte@ufgd.edu.br
OrcID: 0000-0002-4074-5715

**
PhD in Political Science.
Universidade Federal da
Grande Dourados.
matheushernandez@ufgd.
edu.br
OrcID: 0000-0003-3384-4982



Human rights foreign policy under Bolsonaro: pleasing the conservative constituency

A política externa de direitos humanos
sob Bolsonaro: satisfazendo o eleitorado
conservador

La política exterior de derechos humanos
bajo Bolsonaro: satisfaciendo el electorado
conservador

*Déborah Silva do Monte**

*Matheus de Carvalho Hernandez***

Abstract

Why is it difficult for Brazilian civil society organizations to stop the shift of Brazil's positions in international human rights arenas? Why does the human rights dimension of Brazilian foreign policy suffer from the changes brought by Bolsonaro's government? Based on new rational choice institutionalism and of foreign policy analysis, this study analyzes Bolsonaro's human rights foreign policy, with a special focus on gender issues. Our hypotheses are that (1) Bolsonaro's illiberal government, based on conservative and anti-human-rights positions of his constituency, instrumentalizes foreign policy because it allows him space to be more ideological and less pragmatic; and (2) the international arena is nested within the electoral arena (the most important one), and the main objective of international inflections in the human rights issues of the Bolsonaro government is to please and energize Bolsonaro's most conservative electorate. From these two hypotheses, we argue these changes are linked with a reconfiguration of the responsiveness of Brazilian foreign policy to societal pressures, privileging evangelical conservative organizations at the expense of progressive human rights organizations.

Keywords: Brazil. Bolsonaro. Foreign policy. Human rights. Gender.

Resumo

Por que as organizações da sociedade civil brasileiras têm tanta dificuldade para barrar as mudanças das posições do país nas arenas internacionais de direitos humanos? Por que a dimensão de direitos humanos da política externa brasileira sofreu tais mudanças no governo Bolsonaro? A partir do Novo Institucionalismo da Escolha Racional e da Análise de Política Externa, este estudo analisa a política externa em direitos humanos do governo Bolsonaro, especialmente as questões de gênero. As hipóteses de nosso estudo de caso são que (1) o governo iliberal de Bolsonaro, apoiado em posições religiosas do seu eleitorado, instrumentaliza a política externa porque ela permite a ele espaço para ser ideológico; (2) e porque essa instrumentalização está aninhada à arena eleitoral, Bolsonaro alterou radicalmente a política externa em direitos humanos do país para manter a lealdade do seu eleitorado evangélico. A partir dessas duas hipóteses, argumentamos que as mudanças estão vinculadas à reconfiguração do acesso à política externa, privilegiando organizações conservadoras evangélicas em detrimento das organizações progressistas de direitos humanos.

Palavras-chave: Brasil. Bolsonaro. Política externa. Direitos humanos. Gênero.

Resumen

¿Por qué a las organizaciones de la sociedad civil brasileña les resulta tan difícil detener los cambios en las posiciones del país en el ámbito internacional de los derechos humanos? ¿Por qué la dimensión de derechos humanos de la política exterior brasileña ha sufrido tales cambios bajo el gobierno de Bolsonaro? Basado en el Nuevo Institucionalismo de Elección Racional y Análisis de Política Exterior, este estudio analiza la política exterior del gobierno de Bolsonaro en derechos humanos, especialmente en cuestiones de género. Las hipótesis de nuestro estudio de caso son que (1) el gobierno antiliberal de Bolsonaro, apoyado en las posiciones religiosas de su electorado, instrumentaliza la política exterior porque le da espacio para ser ideológico; (2) y debido a que esta instrumentación está anidada en la arena electoral, Bolsonaro cambió radicalmente la política exterior del país en derechos humanos para mantener la lealtad de su electorado evangélico. Con base en estas dos hipótesis, sostenemos que los cambios están vinculados a la reconfiguración del acceso a la política exterior, privilegiando a las organizaciones evangélicas conservadoras en detrimento de las organizaciones progresistas de derechos humanos.

Palabras-clave: Brasil. Bolsonaro. Política exterior. Derechos humanos. Género.

INTRODUCTION

Bolsonaro's election is a turning point in the history of Brazil. Under him, in 2019 the Brazilian government was antagonistic to judicial independence, freedom of the press, and the development of a national educational system, besides threatening various forms of civil society activism. However, resistance to his domestic setbacks generated important victories. For example, many domestic initiatives—such as the creation of a government unit to “control civil society”, the approval of qualified immunity for police officers¹, the extinction of participatory public policy Councils²,

¹ This legal change was proposed by Bolsonaro's Justice Minister (at the time), Sergio Moro, and deemed by civil society organizations and public safety experts as a “license (for the police) to kill”.

² Public policy councils are participatory institutions that allow direct engagement of civil society representatives in the policy process and, therefore, represents a space of accountability. These councils were instituted in many areas of policy since 1988 and, specially, since 2003, but were closed by Bolsonaro (see Farranha et al in this issue).

the removal of FUNAI's attribution on indigenous land demarcations³, and the weakening of the National System to Prevent and Combat Torture⁴—were partially or entirely blocked by the judiciary, the public defender, and Congress, as a result of activism by civil society organizations (CSOs).

Efforts to block setbacks in Brazilian foreign policy/international relations have been less effective. From an international perspective, the Bolsonaro administration has eroded the country's political asset, linked to a cooperative multilateral action, turning foreign policy into a catalyst for his anti-rights project. In June 2019, for example, the minister of foreign affairs instructed Brazilian diplomats to defend the outdated view that there is only biological sex, aiming to hinder debates and to block the use of the term "gender" in the international forums in which Brazil participates. In September 2019, Bolsonaro attacked Michelle Bachelet, the UN High Commissioner for Human Rights, by mentioning her father's history (a Chilean military man who opposed the Pinochet regime, was tortured, just like her, and died in the custody of the bloody Chilean dictatorship) (Hernandez, 2019). In October 2020, Brazil cosponsored the Geneva Consensus Declaration—basically an international anti-abortion declaration—accompanied by countries like the United States (under the Trump administration), Egypt, Indonesia, Hungary, and Uganda. Also in February 2021, before the UN Human Rights Council, the Brazilian minister of foreign affairs denounced measures being globally adopted to fight COVID-19, drawing a simplistic dichotomy between health and freedom and condemning what he called "lockdowns of the human spirit" (Poder 360 2021).

Those setbacks, both national and international, are very serious. However, when comparing the containment of domestic and international setbacks in the human rights arena, Brazilian CSOs and institutions had different levels of effectiveness in 2019 and 2020. Foreign policy has historically been averse to social participation and to input from political entities outside the Executive branch. However, since the 2000s, it had become a channel for mobilizing progressive struggles and had developed according to a more plural decision-making process (Milani 2012). The Bolsonaro administration has changed this trend. Thus, this article's main questions are: *Why do progressive Brazilian CSOs have so much difficulty in stopping the shift of Brazil's positions in international human rights arenas? Why has the human rights dimension of Brazilian*

3 FUNAI is a government entity that was put in charge of implementing indigenous lands demarcations after 1988 and that developed the proper bureaucratic capacity to perform this task. Bolsonaro removed indigenous land demarcations from FUNAI's mission, putting it in the hands of another government entity that is closer to the interests of big landowners (see Barros and Baines in this issue)

4 This system was created through Federal Law n. 12.847 (Aug 2, 2013), following best practices in the fight against torture. It involves a "Committee" with seats for both governmental and non-governmental representatives and a "Mechanism" with nationally recognized experts. The Committee should set the national agenda for torture prevention, while Mechanism members should conduct assessments and investigations of torture and issue policy recommendations to local and federal authorities.

foreign policy suffered radical changes in Bolsonaro's government? It also seeks to answer a secondary question: *To what extent has the current government's democratic deficit and anti-rights agenda impacted the performance of CSOs?* Our case study analyzes Brazil's international positions regarding gender issues in the UN Human Rights Council between 2019 and March 2021, the period when Ernesto Araújo was the minister of foreign affairs.

We justify the choice for this case given the changes in Brazil's position in the UN Human Rights Council and the alliances made by Brazil on this matter. For example, in a discussion on a resolution aimed at eliminating discrimination against women and girls, Brazil aligned itself with the positions of ultraconservative States and/or theocratic countries (such as Pakistan and Saudi Arabia) and abstained from voting on the topic. Among the amendments to the resolution Brazil has suggested is the deletion of references to women's sexual and reproductive rights, a measure supported by Saudi Arabia (Chade 2020). These alliances seem to have been strengthened, and the Geneva Consensus Declaration, mentioned above, is an example of how Brazil's interest is expressed in its foreign policy in human rights, especially on multilateral forums (Brazil 2020).

Our analysis builds on new rational choice institutionalism (by selecting the formal rules of the game) and foreign policy analysis, which suggests that the explanations of decision-making processes in foreign policy are multifactorial and multilevel. We focus on identifying and examining the relevant actors in the formulation of these positions by the Brazilian state in international human rights arenas, their interests, and resources, and how they are distributed: (1) at the different levels of analysis—domestic and international and (2) in the different arenas in which the games are played. We aim to verify whether and how the changes in actors and agendas, after the 2018 Brazilian election, reconfigured the games, and to point to new dynamics of interaction and the production of new political results in the domestic and international environment.

This paper is organized as follows: first, we make a brief review of how human rights have been approached in Brazilian foreign policy after democratization, focusing on the administrations of Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) and Lula da Silva (2003–2010), the only two presidents to complete two full sequential terms after 1988. In doing so, we set a baseline to understand the changes in this agenda during Bolsonaro's term. Second, we define our core concepts and how they inform our hypotheses and proceed to analytically identify the main actors, arenas, and strategies involved in the decision-making of human rights foreign policy. Third, we apply our analytical model to empirical data, which leads to a confirmation of our hypotheses. In the conclusion, we summarize the findings and contributions from this study.

1 HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY: CONSTRUCTING AN AGENDA

According to the Brazilian Constitution, enacted in 1988, foreign relations should be explicitly guided by certain principles, the prevalence of human rights being one of them. It was only after redemocratization that Brazil began to participate in the human rights international regime as a constructive actor. Indeed, the 1990s were the period when Brazil ratified important international human rights treaties, such as the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Thus, Collor de Melo's (1990–1992), Franco's (1992–1994), and Cardoso's (1995–2002) foreign policies were responsible for achieving and consolidating diplomatic credentials for Brazil in international fora (Braga 2020). Besides the ratification of human rights treaties, Brazil was, for example, a very active actor at the Second World Conference on Human Rights (known as the Vienna Conference), in 1993, leading the drafting committee and supporting the creation of the UN High Commissioner for Human Rights (Hernandez 2014). Until 2016, especially during the Lula administration (2003–2010), Brazil became a global player, including in the international human rights debates. Through a strategy of moderate reformism and the building of a Global South narrative, Brazil achieved a higher level of diplomatic visibility, promoting norms, including those of human rights (Hurrell 2008).

The Cardoso administration valued the international human rights regime: it exhibited a greater openness to NGOs, acceptance of mandatory jurisprudence coming from international courts, and a standing invitation to UN Special Rapporteurs (Alves 2001). The Lula administration repositioned human rights foreign policy, being critical to the politicization and selectivity of this international regime. Brazilian diplomacy started to defend the creation of a universal review regarding human rights violations and to rely on quiet diplomacy rather than public condemnation to violators (Belli 2009). The main points of Brazilian human rights foreign policy in this period were about dialogue, capacity-building through trainings to local actors, and the promotion of a human rights perspective linked to social justice (rather than the individualist perspective that characterized the Cardoso administration).

Looking briefly at the UN Human Rights Council, created in 2006, we can see how Brazil was a very active player in the human rights field. In 2008, Brazil presented its first Universal Periodic Review report. The transparency of the Brazilian document and its openness to civil society participation were praised by the other delegations, and the country was invited to share its experience with other countries that had not yet presented their reports (Asano et al. 2009). Moreover, Brazilian delegates presented two voluntary pledges: the creation of a national system of human rights indicators and the elaboration of an annual report on the international obligations assumed by Brazil. Another example

of active human rights Brazilian diplomacy inside the UN Human Rights Council was the country's prominent role in the negotiations of a quite controversial issue: LGBT rights. During the last decade, not only did Brazil propose draft resolutions on this issue, but it also tried to serve as a bridge between the conservative nations from the Global South and the Western delegations and human rights NGOs (Rodrigues and Hernandez 2020).

However, the point here is not to show the differences between the administrations before Bolsonaro's victory but to expose that, despite those differences, both periods (1990–2003 and 2003–2016) were inspired by and propellers of a human rights foreign policy narrative constructed after the democratization process; that is, despite the differences in their strategic choices, both administrations were aligned to the principle of human rights prevalence, present in the Brazilian constitution. Neither administration saw the UN Human Rights Council as a political enemy, as the current Brazilian government does. Of course, the different kinds of actions chosen by the two administrations were not disconnected from their domestic goals, but none of them was disconnected from the Brazilian constitution and, in terms of human rights, to the Brazilian foreign policy legacy, especially the one built after the redemocratization process. In the empirical analysis, we will analyze how this disconnection emerges in Bolsonaro's foreign policy on human rights, especially in the illiberal positions it has taken in the UN Human Rights Council. We will also examine how these positions are formulated, who are the formulators, who are the domestic beneficiaries of this strategy, and what are the channels and actors that this illiberal turn of Brazilian human rights foreign policy privileges.

2 ADDRESSING ACTORS, ARENAS, AND STRATEGIES: AN ANALYTICAL EFFORT TO UNDERSTAND THE HUMAN RIGHTS FOREIGN POLICY IN BOLSONARO'S GOVERNMENT

This paper aims at explaining why the human rights dimension of foreign policy has suffered the most significant changes under the Bolsonaro administration, why progressive Brazilian CSOs have so much difficulty stopping these changes, and how Brazil's authoritarian setbacks and illiberal agenda impact the performance of CSOs on this issue.

To achieve this objective, we define foreign policy as a state's action at the international level based on interactions with and among actors from the domestic and international spheres (Milani and Pinheiro 2013), which produces distributive effects at the domestic level (Soares de Lima 2000). Furthermore, foreign policy is essentially multisectoral, covering a variety of issues, including human rights. That said, the international and domestic actors interested and involved in each foreign policy decision vary according to the issue, giving greater complexity to the policy's formulation, implementation, and evaluation.

We also consider that foreign policy decisions are influenced by the dynamics of both the international (level 1) and domestic (level 2) levels. Different actors from public, private, and social spheres appear on both levels, and a decision is shaped by the complex relationship between these two levels (Putnam 1988).

This dynamic has important implications: when an international actor is not satisfied with the results of a negotiation, it may shift the game by changing their attitude. Similarly, a political leader who fails at satisfying a domestic demand at the international level puts his or her position at risk. Therefore, at level 2, some groups demand international actions that result in policies favorable to them and to the politicians and/or decision-makers who build support coalitions among these groups to keep their political power. At level 1, the chief concerns are with maximizing the ability to satisfy demands from level 2 and, at the same time, reducing the external risks and costs of the decision (Putnam 1988).

According to this argument, a larger win-set⁵ on the domestic level makes it more likely for a decision to happen on the international level. However, the relative size of a win-set affects the domestic distribution of international gains. In addition, we consider that different issues result in the construction of different sizes of win-sets (Putnam 1988).

Foreign policy decisions can also be regarded as nested games (Tsebelis 1990). These are games played in multiple arenas, because decisions made in one arena affect the others, or in institutional design games, when players are involved in changing the rules of the game. In Tsebelis's words:

In the case of games in multiple arenas, the observer considers the game in the principal arena without taking contextual factors into account, whereas the actor perceives that the game is nested inside a bigger game that defines how contextual factors (the other arenas) influence his payoffs and those of the other players. In the case of institutional design, the game in the principal arena is nested inside a bigger game where the rules of the game themselves are variable; *in this game, the set of available options is considerably larger than in the original one. The actor is now able to choose from the new set one strategy that is even better than his best option in the initial set* (Tsebelis 1990, 8, emphasis added).

Actors involved in foreign policy decisions, which are two-level and unfold as nested games, possess different preferences, attributions, and resources. In general, the Executive branch has a central role in formulating and implementing Brazilian foreign policy. The Legislature is a co-participant in the decision-making process (Ratton Sanchez et al. 2006) and can be a veto player on ex-post procedures (Tsebelis

⁵ Putnam (1988) defines a win-set as the set of positions of the domestic constituency interested in the possible gains of an international decision.

1997; Anastasia et al. 2012). The Judiciary has ad hoc attributions, especially on judging the unconstitutionality of international treaties and the compliance of domestic decisions with international treaties ratified by Brazil (Ratton Sanchez et al. 2006).

To say that the Executive branch has the main formal attributions does not mean that it acts autonomously and insulated. For the last three decades, Brazilian foreign policymaking has been pluralized with an increasing number of actors who influence or attempt to influence it (Cason and Power 2009). In addition, “pluralization of the foreign policy-making process since the mid-1990s has to be understood in relative rather than absolute terms. Pluralization departs from a unique baseline: the quasi-monopolistic reputation of Itamaraty (the Ministry of Foreign Relations and its bureaucracy)” Thus, this pluralization means that decision-making is more accessible to governmental (other ministries and agencies) and nongovernmental actors (CSOs) (Faria 2008). Milani (2012) summarizes the main actors at the domestic level involved in formulating and implementing Brazil’s foreign policy, especially in the human rights area.

Chart 1 – Actors at the domestic level involved in formulating and implementing Brazil’s foreign policy

| 1st sphere – government actors |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Federal Executive branch • Agencies of the top level of relevance (national scope) • Agencies of the second level of relevance (regional and local, but also with international action) • Subnational governments (states and cities) • Federal Legislative branch (Senate and Chamber of Representatives) and Judiciary branch |
| 2nd sphere – nongovernmental actors |
| <ul style="list-style-type: none"> • Political parties (<i>sui generis</i> actors since they can be part of the governments) • NGOs, business coalitions, and labor unions (civil society organizations) • Media and public opinion • Think tanks, research groups, religious organizations, and ethnic groups |

Source: Milani (2012), translated by the authors.

Based on Milani’s (2012) contributions, we analyze the Executive branch (the presidency and ministries involved on the human rights dimension of the foreign policy) in the first sphere (government actors) and CSOs (both the progressive ones and those aligned to government preferences) in the second sphere.

The political interaction among those actors in foreign policy-making can vary between cooperation and conflict, leading to either solidarity- or interest-based systems. In a solidarity-based system, cooperation prevails among equals; in an

interest-based system the interaction revolves mainly around conflicts over differences (Pizzorno 1975; Monte 2015). Milani (2012) points out that the political interaction among domestic actors has had important influence in Brazil's human rights foreign policy for the past two decades. According to the author:

[...] demands of domestic non-governmental actors (Committee for Justice and Peace, Caritas, etc.) and domestic bureaucratic politics among Itamaraty, the Presidency of the Republic, the Ministry of Justice, the different secretariats (especially the special secretariat for Human Rights) and congress expand the zones of conflict and enrich the process of redemocratization of the State, in addition to engendering new institutional arrangements that are more open to debate, such as the Brazilian Committee on Foreign Policy and Human Rights. Created in 2006, the committee comprises a coalition of civil society entities (Abia, ABGLT, Conectas, Gajop, Ibase, Inesc, among others) and the State, with the objective of strengthening citizen participation and democratic control of Brazilian foreign policy in the field of human rights (Milani 2012, 61-62, translated by the authors)⁶.

In the current human rights backlash (Hopgood et al. 2017), exemplified in the changes in Bolsonaro's international agenda, conservative and illiberal CSOs are also trying to access these human rights fora. In the empirical analysis presented below, we will highlight the case of ANAJURE (a conservative association of evangelical jurists, founded by Damares Alves, the current Minister for women, family, and human rights) and its role in influencing Bolsonaro's human rights foreign policy. Changes in the actors that now have access to different stages of foreign policy-making have led to different results.

The role of CSOs in international politics has become increasingly important since the end of the Cold War. They were elevated to legitimate representatives of the public interest (Willems 2011). Accordingly, they became active actors that the States and international bureaucracies were forced to deal with. In the human rights field, CSOs are compelling agents and an indispensable part of the international regime. They are responsible for pushing the States and international organizations to adopt, update, and enforce human rights standards. And they do not act individually most of the time. They build transnational coalitions among themselves (Tarrow 2007; Sikkink 2011) to organize campaigns, for example. Their traditional role is to monitor State behavior and to lobby, but they also push to participate in the process of formulating

⁶ “[...] as demandas de atores não governamentais domésticos (Comissão de Justiça e Paz, Cáritas, etc.) e a política burocrática doméstica instaurada entre o Itamaraty, a Presidência da República, o Ministério da Justiça, as diferentes secretarias (sobretudo a secretaria especial de Direitos Humanos) e o congresso ampliam as zonas de conflitualidade, enriquecem o próprio processo de redemocratização do Estado, além de engendrar novos arranjos institucionais mais abertos ao debate contraditório, a exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos. Criado em 2006, o comitê conforma uma coalizão de entidades da sociedade civil (Abia, ABGLT, Conectas, Gajop, Ibase, Inesc, entre outras) e do Estado, tendo por objetivo o fortalecimento da participação cidadã e do controle democrático da política externa brasileira no campo dos direitos humanos.”

public policies, including human rights foreign policy. And they also interact with international organizations, especially their bureaucracies. In this sense, they seek allies inside these organizations, for instance, aiming to raise some issues (Joachim 2007).

But to guarantee international participation in the human rights debates and fora, CSOs need to access these fora; that is, they need to be acknowledged as a legitimate agent by the international organization. In terms of the United Nations, this means that a CSO needs to obtain consultative status to be allowed to present issues and develop agendas. This point has been considered by the human rights literature on agenda setting (Joachim 2007), but in general, the analytical models normally consider CSOs as pro-human-rights actors. But the current situation of the world, specifically the current situation of Brazilian foreign policy, brings some political and analytical challenges. The issue of access no longer involves the making of a pro-human-rights platform.

Also, despite this recent pluralization of actors with influence in foreign policy-making, we understand that foreign policy is still relatively distant from citizens and public opinion. Considering the substantial changes President Bolsonaro has made in international human rights issues, Soares de Lima and Albuquerque (2019, 15, translated by the authors)⁷ argue that “because it is a theme highly centered on the Executive Power, in which there is less need for composition of forces with Congress, we propose that Bolsonaro uses Brazilian foreign policy as a space for declaratory policies that seek to deepen the loyalty of a more radical portion of the electorate”.

Brazilian foreign policy in the Bolsonaro government has been characterized as disruptive. In this sense, there is an important inflection regarding the commitments assumed during the Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) governments, like the aim to guarantee that Brazil is recognized for good international behavior, and the Partido dos Trabalhadores (PT) governments, like the objective to reform the international system in the face of the new dynamics of power⁸.

Among the disruptive discourses and practices, we highlight the nationalist speech, grounded on religious values and a strong defense of the moral agenda, that attacks globalism on international politics. From this new perspective, under Bolsonaro,

⁷ “por ser um tema altamente centrado no Poder Executivo, em que a necessidade de composição de forças com o Congresso é matizada, propomos que Bolsonaro utiliza a PEB como um espaço de políticas declaratórias que buscam a fidelização de uma parcela mais radical do eleitorado.”

⁸ As Spektor points out, the right-wing ideologization of foreign policy does not coincide with the supposed ideological alignment (to the detriment of pragmatism) of Brazil's foreign relations during both PT and PSDB governments (Spektor 2018). Despite these criticisms, Saraiva (2011) shows that there was an important combination between ideology and pragmatism in foreign policy during the Cardoso (1995–2002) and Lula (2003–2010) governments. In this sense, ideology guided international behaviors in a context of pragmatic flexibility about the weight attributed to ideological aspects in decisions. Thus, “[d]espite the variation experienced and in different measures, one can say that, both in the Cardoso term and in the Lula government, pragmatism prevailed over ideology” (Saraiva 2011, 65).

Brazilian international relations became guided by a critique of multilateralism (Belém Lopes 2019), especially against those institutions/organizations whose agenda conflicts with the traditional, conservative and religious values of the president's most loyal constituency.

This anti-globalist shift is rhetorically justified by the need to align the international actions with the religious and traditional values of Brazilian citizens. In such thinking, there is a fallacious idea that the internationalization of the moral agenda through foreign policy corresponds to the democratization of the latter (Belém Lopes 2019). We consider that the absolute embracement of values from a single group does not democratize foreign policy-making; rather, it increases the gap between citizens and foreign policy.

Based on the above literature and concepts, our hypotheses are:

1. The performance of an illiberal government, based on conservative and anti-human-rights positions shared by its electorate, finds fertile ground in foreign policy, characterized by low social participation, low monitoring, and relative bureaucratic isolation, making it difficult to contain setbacks. Hence, it is in the international realm that the Bolsonaro administration may have more room to be more ideological and less pragmatic.

2. The international arena is nested within the electoral arena (the most important one), and the main objective of international inflections in the human rights issues of the Bolsonaro government is to please and energize Bolsonaro's most conservative electorate.

From these hypotheses, we predict that the changes in Brazilian human rights foreign policy under Bolsonaro will reconfigure the accessibility of the foreign policy making by CSOs. Thus, some conservative CSOs will become more influential in governmental and/or international forums where international human rights issues are debated and decided. In turn, progressive CSOs will channel their efforts to the international forums, since they no longer will have access to the domestic foreign policy making.

Chart 2 summarizes the actors in the governmental and nongovernmental spheres (Milani 2012) and their main arenas and strategies. Those elements will guide our analysis presented in the next section.

Chart 2 – Actors, arenas, and strategies

| Actors | Arenas | Main arena | Strategies |
|---|--|--|--|
| President | <ul style="list-style-type: none"> • Executive • Congressional • International • Electoral | Electoral | <p>Nominate the ministers and the accessors on foreign and human rights policies.</p> <p>Direct dialogue with the electorate through social networks and online pronouncements</p> |
| Ministers (foreign affairs and family, women, and human rights) | <ul style="list-style-type: none"> • Executive • Congressional • International | Executive, aiming to improve the loyalty of Bolsonaro's constituency | Controlling the agenda |
| Presidency special advisor on international affairs | <ul style="list-style-type: none"> • Executive • Congressional • International | Executive, aiming to improve the loyalty of Bolsonaro's constituency | Political influence over the head of the Executive branch |
| Coletivo RPU | <ul style="list-style-type: none"> • International • Civil society | International | <p>Vocalization of preferences; pressure</p> <p>advocacy; shaming</p> |
| ANAJURE | <ul style="list-style-type: none"> • International • Civil society • Executive • Congressional | <p>Executive</p> <p>Congressional</p> | <p>Vocalization of preferences; pressure</p> <p>advocacy</p> |

Source: The authors.

We now analyze the main actors, their preferences, and the resources they mobilized in order to shape Brazil's human rights foreign policy between January 2019 and March 2021. As mentioned before, we analyze government actors of the Executive branch (the presidency, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Women, Family, and Human Rights). We also highlight how CSOs with opposite ideological orientations—the Coletivo RPU⁹ and ANAJURE—started to act in the face of Bolsonaro's religious and ideological politics.

3 ANALYSING BOLSONARO'S HUMAN RIGHTS FOREIGN POLICY

Jair Bolsonaro won the presidential election in 2018. He rose as a competitive and important politician in Brazilian politics after a trajectory of authoritarian and

⁹ "Coletivo RPU Brasil" is formed by 31 entities from the Brazilian civil society and monitors human rights in the country through the UN Universal Periodic Review mechanism". More Information available at: <https://plataformarpu.org.br/o-coletivo-rpu>

anti-human-rights discourses. As Avritzer (2021) points out, Bolsonaro presents himself as a leader capable of tearing down public policies, including Brazil's foreign policy (Spektor 2018).

Despite identifying himself as a political outsider at the time of the elections, Bolsonaro was Rio de Janeiro's city counselor in 1990 and, from 1991 to 2018, he had a seat in the House of Representatives. Bolsonaro is a former army captain, and his political platform has always been characterized by emphatic discourses on public safety, focusing on issues like the liberation of weapons for citizens and the protection of public safety agents. In addition, he advocates in the defense of Christian values, is opposed to the discussion of gender in schools, and strongly criticizes the action of LGBT defenders (Agência Lupa, 2019).

As a representative, Bolsonaro advocated in favor of the military and was known for his anti-democratic and anti-human-rights speeches and law propositions. Among them, he defended, in 1993, the authoritarian rule and the closing of the National Congress (Broke 1993). In 1994, he advocated for the death penalty and life imprisonment of criminals, both forbidden by the Brazilian Constitution and international human rights treaties of which Brazil is a signatory. He claimed that former president Fernando Henrique Cardoso should have been killed by the military dictatorship and regretted the fact that the regime "only tortured but did not kill enough" of the political opposition at that time (Agência Lupa, 2019).

Regarding gender issues, he insulted Maria do Rosário, a leftist congresswoman, saying that "[he] was never going to rape [her] because [she did not] deserve it". He also declared that he could not stand seeing a gay couple in front of his children, and that he would, hypothetically, beat up a son who had "gay behavior." Finally, he praised a well-known torturer during his vote in the impeachment of former president Dilma Rousseff in the House of Representatives in 2016.¹⁰

His government style has some particularities, highlighted by Avritzer as:

no concerns with governability, expressed in his cabinet nominations and the way he faced the new coronavirus pandemic; a relationship of opposition and cooptation with the political system, which ensures that his opposition in Congress does not generate political instability; and a broad constituency that ratifies his positions on social networks, which allows him to relativize the media opposition he faced (Avritzer, 2021, 52, emphasis added, translated by the authors)¹¹.

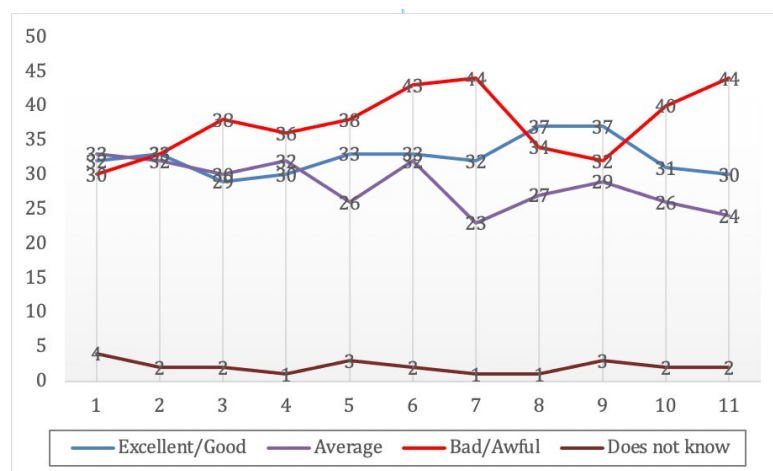
10 These are only some examples of Bolsonaro's authoritarian and anti-human-rights speeches and action. For a complete retrospective on his behavior, see: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/01/01/trajetoria-bolsonaro-presidente/>.

11 "[...] *preocupação zero com a governabilidade, expressa na nomeação de cargos para os seus ministérios e na forma como ele enfrentou a pandemia do novo coronavírus; a relação de oposição e cooptação com o sistema político, fazendo com que a oposição a ele no Legislativo não se manifeste como forma de instabilidade política; e a ampla base ratificadora de suas posições nas redes sociais, que lhe permite relativizar a oposição midiática por ele enfrentada.*"

This strategy, called *(des)governo/(un)government* by the author, is best represented by key ministers in public policy areas like human rights. Minister Damares Alves was nominated as the minister of women, family, and human rights¹² for her ability to tighten up the human rights policy, undo previous trends and advancements, and create conflict between the bureaucracy and the public policy community (Avritzer 2021), including CSOs.

This strategy is motivated by expected electoral gains--the main interest of all elected politicians, according to new rational choice institutionalism (Feno 1978). As mentioned before, conservative Christian values are at the core of Bolsonaro's political platform, and his government is constituted by a growing religious right. Hence, the Ministry of Women, Family, and Human Rights became an institutional space for the actions and consolidation of this group in neoconservative terms and through a populist logic (Almeida 2021).

Since 2018, the evangelicals in Brazil are the group that has supported Bolsonaro's actions the most, and his election and continuity in office is enabled, although not exclusively, by this continuous support (Camurça 2020). Graph 1 shows how the evaluation of President Bolsonaro has changed over the first two years of his government:¹³



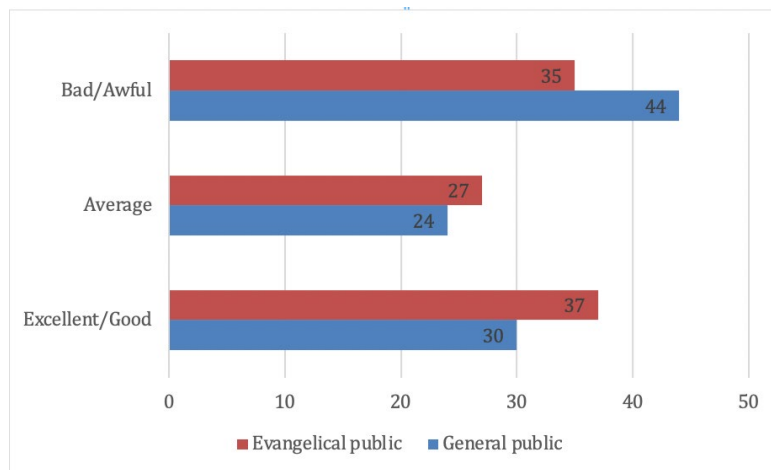
Graph 1 — Evaluation of President Bolsonaro (April 2019 to March 2021): Datafolha surveys

Source: The authors, with data from Datafolha (2021).

Data shows the growing share of the population that considers the Bolsonaro government “Bad/Awful,” from 30% to 44% in two years. In this context of diminishing popular approval, the evangelical group is the most loyal constituency to Bolsonaro, as graph 2 demonstrates.

¹² Avritzer also includes the nomination for the education and environment ministers as significant expressions of the *(des)governo/(un)government* strategy.

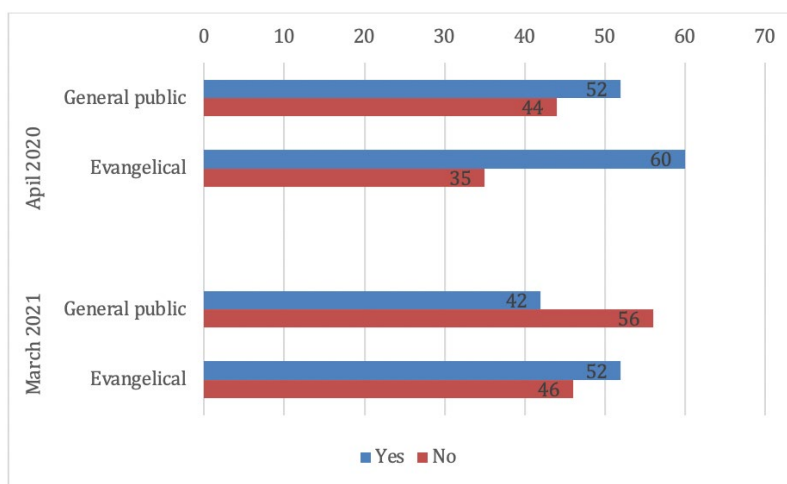
¹³ The questions included in the survey are: “President Jair Bolsonaro completed a year and eleven months in office. In your opinion, is President Jair Bolsonaro doing an excellent, good, average, bad, or awful government?”



Graph 2 — Evaluation of President Bolsonaro (March 2021): general and evangelical publics

Source: The authors, with data from Datafolha (2021).

Similarly, graph 3 shows that, over time, the evangelical share still considers Bolsonaro capable of leading the country, even in the face of his troubles managing the COVID-19 pandemic. While 52% of the general public expressed in April 2020 that he could lead the country, this opinion was supported by 60% of the evangelicals. In March 2021, we see a decrease in the approval by this group (from 60% to 52%), but it is still superior to the general evaluation (42%).



Graph 3 — Is Bolsonaro able to lead the country? General and evangelical publics (April 2020 and March 2021)

Source: The authors, with data from Datafolha (2021).

This constant popular support is reflected in government policies and changes in the Executive branch. As Almeida (2021) argues, evangelicals have a longtime political trajectory, being close to other governments, but under the Bolsonaro administration this relationship between political power and religious trends has become organic

and more institutionalized. In this sense, there is a cross-cutting application of neoconservative and religious values in the government structure, with gender issues, in particular, being deconstructed in different policy areas.

Under the guidance of the presidency, the theme of the family must cut across the different ministries, offering a unified political-moral discourse. In Education, the boundary between family and school; in justice, the legal definition of family as heterosexual; in Foreign Affairs, the removal of the word gender from international documents [...] (Almeida 2021, 6526, translated by the authors)¹⁴.

In addition, Bolsonaro, as an “elected autocrat” (Levitsky and Ziblatt 2018), treats the political opposition as enemies and builds up a populist wall that separates “us”—the people with religious values—from “them,” using the valorization of the family as a tool. In this sense, international organizations, like the UN Human Rights Council, and progressive CSOs are seen and treated as enemies.

This analysis exemplifies how the international arena, where foreign policy is aimed at, is nested within the electoral arena, and how Bolsonaro’s international actions are undertaken to increase the loyalty of his constituency by pleasing those with conservative and religious values. Bolsonaro disregards the UN Human Rights Council and promised to withdraw Brazil from this organization (Fernandes 2018). As we know, he did not fulfill that promise, but he made significant changes in Brazilian orientations and decisions in this organization.

In addition to the shifts regarding Brazil’s vote on gender issues addressed earlier in this paper, Brazil has changed a historical trend regarding the Israel–Palestinian conflict inside the UN Human Rights Council, for example. According to Belém Lopes (2021), the Brazilian voting behavior has changed in several items in this area, always in favor of Israel, an unusual shift that shows a new alliance with Israel. This alignment among Brazil, Israel, and the United States is also intended to meet the religious constituency’s values and requests¹⁵.

3.1 Identifying and characterizing human rights foreign policy: the government actors

These significant turns in Brazil’s human rights foreign policy have at least three important political actors at their core: former Minister of foreign affairs Ernesto

¹⁴ “Por orientação da presidência, a temática da família deve atravessar os diferentes ministérios, oferecendo um discurso político-moral unificado. Na Educação, a fronteira entre família e escola; na justiça, a definição jurídica de família como heterossexual; nas Relações Exteriores, a retirada da palavra gênero dos documentos internacionais”.

¹⁵ This “Christian-Judaic” alliance may not be intuitive to most readers. Klein and Gherman in this special issue explain how it was built and how differences between these two religious traditions were accommodated in Bolsonaro’s thinking and discourse and among his constituency.

Araújo, the Minister of women, family, and human rights (Damares Alves), and the Presidency special advisor on international affairs (Filipe Martins).

Ernesto Araújo was the Minister of foreign affairs from January 2019 to March 2021. He was the formal executor of the changes in Brazil's international trends, discourses, and actions. Araújo, who is a career diplomat, came to the post of minister for his ideological predilections, such as his admiration of Olavo de Carvalho—an “organic intellectual” for some parts of the government during the first years of Bolsonaro's mandate. He also supported Bolsonaro in the electoral contest (Belém Lopes 2021). In Araújo's words, Bolsonaro “[...] was the only political leader capable of bringing the people to power, the only one who believed in freedom, nationalism, God, and the interaction between them.” (Araujo 2019).

Araújo strengthened the nationalist discourse, based on religious precepts and the defense of the moral agenda, which attacks so-called globalist policies (Belém Lopes 2020). In this sense, his activities in the Ministry were guided by criticisms of international organizations, especially those whose outputs conflict with the moral agenda of Bolsonaro's electoral base. As an example, he stated that the word “multilateralism” should be avoided when referring to international institutions, in defense of sovereignty and the national sentiment (Lott 2020).

Attacks on globalism are not just a criticism of multilateralism or the functioning of international institutions. In Araújo's view, globalism means the combination of the globalized economy with “cultural Marxism”¹⁶. Thus, Brazilian foreign policy was thought to be part of a universal insurgency, led by the Trump administration, against “globalism,” “climatism,” “racialism,” “gender ideology,” “abortionism,” and other “isms.”

This shows that the foreign policy under Araújo's guidance became invested in a moral crusade, at the expense of real and pragmatic strategies. The hostility with China, Brazil's most significant commercial partner, in defense of and in alignment with Trump's United States exemplifies this blindness and lack of rational strategies (Belém Lopes 2021).

Araújo tried to change Brazil's foreign policy to a liberal-conservative alliance (liberal in the economy, conservative in values) to promote a “healthy, trustful and successful society” based on the following values: nation, family, and traditional ties. He agreed that these guidelines were making Brazil an international pariah and praised the ostracism he helped to cause (Coletta 2020). As a result of this rhetoric, we

¹⁶ This term is used by some Bolsonaro's supporters as a so-called “perspective taken on by the left when it ceased to seek power through weapons and began to pursue its political dispute within the scope of culture” (Silva 2020: 78). According to Costa (2020: 40 *apud* Silva 2020: 78) the “cultural Marxism” thesis believes that “[...] the evils of the culture – feminism, affirmative action, sexual liberation, LGBTQ rights, the decay of traditional education and environmentalism – are the responsibility of insidious influence of the Frankfurt School. Lukács and Gramsci are also responsible, but they are less relevant because they did not immigrate to the United States. The adherents of Marxist culture are accused of teaching children sex and homosexuality, promoting the destruction of the family [and] controlling the media [...]”

highlight the special ties Brazil has built with some conservative governments, like Israel, Hungary, Saudi Arabia, Poland, and India. Except for India, these countries had not been a priority in Brazilian international relations during previous governments. These new special relationships were justified by the religious and ideological features of Bolsonaro's politics rather than by pragmatic reasons. Araújo left the government in March 2021, after criticism from the Legislative branch and pressure from the media and civil society.

In the first two years of Bolsonaro's government, foreign policy decision-making was characterized by many official and unofficial formulators. In this scenario, the Presidency Special Advisor on International Affairs, Filipe Martins, stands out as an important actor (Belém Lopes 2021). This position, once held by Marco Aurélio Garcia during Lula's government, is part of the so-called institutional presidency, that is: "... the cluster of agencies that directly support the chief executive" (Inácio e Llanos 2015, 41).

The nomination of Martins, another follower of Olavo de Carvalho, was sponsored by Eduardo Bolsonaro, son of the President, congressman, and chairman of the Foreign Affairs and National Defense Commission in the House of Representatives. Eduardo Bolsonaro is dedicated to foreign policy and communicates international actions to his father's constituency, along with Martins. According to Spektor (2018), they both:

[...] guide a good part of the signs of the new government on the foreign agenda through regular posts on social networks, in which they defend a maximalist break in international affairs and promote the mobilization of the electorate against opposition leaders, the foreign policy establishment and the traditional press (Spektor, 2018, p. 268, translated by the authors)¹⁷.

Similarly to Araújo, Martins was an important actor in the alignment that Brazil made with the United States, especially during the Trump administration. He maintained his position even after the resignation of Araújo.

Damares Alves is the Minister of women, family, and human rights. She is one of the most vocal ministers and one of the main supporters of the Bolsonaro administration and its conservative principles. According to a December 2019 poll, Alves was the second most popular minister of Brazil and the only one who was more supported by the poor than by the rich (Caram 2019).¹⁸ She is an important political character whose role needs to be carefully examined for one to understand the conservative turn of in current human rights foreign policy.

¹⁷ "[...] pautam boa parte dos sinais do novo governo na agenda externa por meio de postagens regulares nas redes sociais, nas quais defendem uma ruptura maximalista em assuntos internacionais e promovem a mobilização do eleitorado contra lideranças de oposição, o *establishment* de política externa e a imprensa tradicional".

¹⁸ Damares Alves was evaluated by 43% of the respondents as "Excellent/Good," just losing to Sérgio Moro, former minister of justice (Caram 2019).

Alves is an evangelical pastor and a lawyer (although the university where she obtained her degree has been unauthorized by the Ministry of Education since 2011). At the end of the 1980s, Alves began her career in politics, but it was only at the end of the 1990s that she became the congressional aide for a conservative congressman in Brazil and an evangelical leader. Up until 2018, Alves had been an aide for different conservative and evangelical congressmen, like Arolde de Oliveira and Magno Malta, both very vocal supporters of the Bolsonaro family's political project.

Alves was also the Director for legislative affairs and one of the founders of ANAJURE, the National Association of Evangelical Lawyers, an important organization to address if we want to understand the anti-human rights and anti-gender turn of Bolsonaro's foreign policy. This association became known in Brazil for defending the rights of teachers and schools to not address human rights and political issues, especially gender debates.

As a Minister today, Alves controls an important part of the Brazilian human rights agenda, which since 1988 had been traditionally dominated by progressive organizations. First, we should pay attention to the name of the institution she leads: Women, Family, and Human Rights. This mix of elements already shows the meaning, framework, and scale of priority of her ideological views. Up to 2019, Brazil had never had a ministry devoted to family. And "family" is not a neutral and inclusive term here. It stands for a very strict, conservative, and heteronormative understanding of family that is formed by a heterosexual couple and their kids, satisfying perfectly Bolsonaro's conservative evangelical constituency.

One of Alves's first controversial stances after she took office as a minister was that boys would wear blue clothes and girls would wear pink, a clear metaphor to express a traditional and non-inclusive understanding of gender (G1 2019). She announced this as "a new age in Brazil." In 2019, also satisfying the evangelical conservative audience, Alves challenged evolutionary theory, saying that the evangelical church had allowed scientists and educators to dominate the science realm (Veja 2019).

However, controlling the agenda involves not only the ability to set the tone of the debate and public policies but also to control who participates (or not) in decision-making bodies and processes. In 2019, for example, Bolsonaro and Alves terminated the committee responsible for monitoring the third National Program for Human Rights (PNDH-3), one of the most comprehensive and progressive human rights programs of Brazil, elaborated in a very collaborative and participatory way in 2009 during the Lula administration. And in 2021, Alves issued an ordinance that created a working group to review the PNDH-3, but with all fourteen people in this group coming from her ministry; that is, CSOs would not have a seat in this body. This excluded all members of the Human Rights National Council, a council composed of people from civil society and other governmental bodies who were critical of this ordinance (Valente 2021).

Another important change was the creation, in 2019, of the National Secretariat of the Family, in addition to the National Secretariat of Policy for Women. Even with the creation of a new body within the scope of the Ministry of Women, Family, and Human Rights, few resources were allocated to combat gender-based violence despite an exponential increase in complaints and cases of violence. In September 2020, only half of that year's budget for these activities had been used, and there was a 25% reduction in the 2021 budget for actions in this area. According to Biroli and Quintela (2021), the National Secretariat of the Family is a symbol of the government's objective to make the family the core of all public policies.

Alves, however, is not just a national political agent. Her position makes her the main representative of Brazil at the UN Human Rights Council. Her participation in this international space mirrors her role in the national sphere. But, as we indicated in our hypothesis, in the international realm she has fewer obstacles to overcome because of the nature of Brazil's foreign policy, which allows her to spread messages and propose and/or participate in actions more freely, satisfying the beliefs of Bolsonaro's evangelical conservative constituency.

We could mention many different examples of this, but one of them is very interesting because it summarizes Alves's international actions: the Geneva Consensus. The Geneva Consensus was an initiative launched in 2020 by the then-conservative United States, Brazil, Egypt, Hungary, Indonesia, and Uganda. These countries cosponsored a declaration named the Geneva Consensus Declaration on Promoting Women's Health and Strengthening the Family (Brasil 2020). The Consensus was supposed to strengthen women's health, but the title of the Declaration did not even mention the word "rights" and, of course, its content reflected a conservative, religious, and heteronormative understanding of family. Actually, the Declaration is a kind of anti-abortion and pro-life diplomatic manifesto. It aims, like Alves, to reaffirm the family as the main unit of society, to avoid any international initiative that could guarantee abortion as part of a women's sexual and reproductive health program, and to protect the national jurisdictions from such initiatives (Chade 2021a). After Biden's victory, the United States left the initiative, and Brazil became the leader responsible for trying to gather more support for the declaration (Chade 2021b).

This kind of position and coalition moves Brazil away from its historical position and alliances on women's health. In March 2021, Brazil did not sign a declaration made by more than sixty countries to celebrate Women's International Day and to establish a list of commitments regarding women's health, alarming the international community of democratic countries (Chade 2020). Brazil, which was accompanied by ultraconservative countries like Poland, Hungary, Saudi Arabia, Egypt, Russia, and China, explained that the country did not join the declaration because it makes references to sexual health rights and supports feminist movements, two points that

are in complete disagreement with the Ministry of Women, Family, and Human Rights (Chade 2021d) and, we add, with the Brazilian evangelical conservative audience (Chade 2021c).

The kind of coalition that Alves helps Brazil galvanize at the UN Human Rights Council spills over to other international initiatives of her ministry and, again, to initiatives that coincide directly with the will of Bolsonaro's evangelical and conservative electorate. A good example is Alves's Family Secretary, Angela Gandra, who comes from a very traditional and conservative Brazilian family of jurists (Piva 2021). Gandra has been very active internationally—in quite a few transparent ways (Chade 2021e)—in promoting projects based on the traditional and religious understanding of family and integrating efforts to advance women's sexual and reproductive rights.

Alves is criticized by the progressive and pro-human-rights sectors of Brazil for her international actions, and her reactions to them show how Bolsonaro's (anti) human rights foreign policy is nested within the internal political and electoral arenas. For example, in March 2021, Jerzy Kwaśniewski, an ultraconservative Polish activist from Ordo Iuris organization, said Brazil should be the pro-family global leader. Alves tweeted the news with the subtitle: "Then do you understand the reason why international leftists criticize us a lot? Go Bolsonaro!" (Alves, 2021c). When confronted by Manuela D'Ávila, an important leftist and feminist politician in Brazil who ran as the vice-presidential candidate in 2018, about a speech she made at the UN on vaccination, she finished her reply on Twitter, saying: "...The losers of 2018 elections are still crying. They do not accept they lost." (Alves, 2021a).

And a final example to illustrate this argument: many entities challenged the speech made by Araújo and Alves in 2021 at the UN Human Rights Council because Alves said that Brazil had guaranteed vaccines for the elderly, indigenous peoples, and health professionals, which was not true. Neither one even mentioned issues like racism, police violence, and attacks against journalists. The original title of the op-ed that covered this speech was: "Dozens of entities contest the speech of Araújo and Damares at the UN." Alves shared the op-ed in her personal Instagram, changing the title to "Dozens of *leftist* entities contest the speech of Araújo and Damares at the UN" (Alves, 2021c).

After the analysis of government actors, we seek to identify and characterize the non-government actors involved in Brazil's human rights foreign policy, the focus of the following section. In the findings section, Chart 3 brings a summary of the information provided about them.

3.2 Identifying and characterizing human rights foreign policy: the non-government actors.

One of the strategies of the Bolsonaro administration to implement its conservative views and anti-human-rights policies, including in its foreign policy, is to exclude the CSOs from deciding, formulating, and executing public policies. One of the first measures of the government, for instance, was to issue an executive order allowing the government to monitor the activities of CSOs and international organizations, triggering many criticisms from these organizations (Aguilar 2019). In terms of human rights foreign policy, the exclusion is similar, which we can demonstrate by looking at the way the CSOs have to organize themselves nowadays.

CSOs, especially in the human rights field, have at least two ways to act: monitoring, pressuring, and shaming States, on the one hand, and promoting advocacy to try to increase their leverage to formulate and execute public policies, on the other hand (Fiona 2021). In terms of human rights foreign policy, in 2006, the Brazilian Committee of Human Rights and Foreign Policy was created to increase transparency as well as the openness to CSO participation in the elaboration and execution of Brazil's human rights foreign policy (Brazilian Committee of Human Rights and Foreign Policy 2006). The goals of the Committee were to promote the creation and strengthening of formal mechanisms of citizen participation in the elaboration, execution, and monitoring of Brazilian human rights foreign policy; to put forward spaces of collaboration and dialogue among different actors, governmental and nongovernmental, attending this policy; to promote human rights foreign policy education activities, aiming to raise the knowledge and awareness of the actors and organizations; and to produce and spread information on the elaboration and execution of this policy, making it more transparent (Milani 2012).

This Committee was originally comprised of some of the most important human rights CSOs in Brazil and of key government bodies: the Human Rights and Minorities Commission of the House of Representatives, the Ministry of Health, and the Federal Attorney General for the Prosecution of the Rights of Citizens. Besides, the Committee regularly met with members of the Ministry of Foreign Affairs and of the Human Rights Secretariat (Araujo 2017). However, in April 2013, the Committee suspended the participation of the Commission of the House of Representatives when Marco Feliciano (Câmara dos Deputados 2021) was elected as its president, saying the Commission had not been aligned with the Committee's human rights principles since his election (Brazilian Committee of Human Rights and Foreign Policy 2013). Feliciano is a right-wing conservative congressman, an evangelical minister, and a supporter of Jair Bolsonaro (Moraes 2020).

One of the most interesting characteristics of the Committee was the periodic meetings it promoted before and after the UN Human Rights Council sessions with Brazilian diplomats. These meetings worked as spaces to align positions between CSOs and the government, when possible, and to justify positions on resolutions and votes

before the society, increasing transparency. Thus, it was a channel through which human rights organizations could monitor Brazilian human rights foreign policy closely, shaming decision-makers when necessary, but also having an opportunity to participate in the formulation and implementation of this policy (Araujo 2017).

The Committee started to weaken in 2016 and 2017, when president Dilma Rousseff was impeached and replaced with Michel Temer, who, for instance, turned the Secretary for Policies for Women—until then a special Secretariat, linked directly to the presidency—into a subunit of the Human Rights Secretariat (Brasil 2018). Then, in 2017, periodic meetings between members of the Committee and the Brazilian government began to cease, and human rights CSOs directed their resources to the Universal Periodic Review (UPR), as Brazil would be reviewed by the UN Human Rights Council that year (United Nations 2021). Nevertheless, when Bolsonaro was elected with an anti-human-rights, anti-CSO, and anti-UN platform, governmental channels of participation, especially the Ministry of Foreign Affairs, became completely closed to human rights organizations. Constructive dialogue on human rights foreign policy between the government and its international agents (like Araujo, Martins, and Alves) and human rights CSOs was not possible, as they were viewed by the Bolsonaro administration as political enemies.

Facing these constraints, human rights CSOs kept their work before an anti-human-rights government by directing the entirety of their resources to monitoring activity, and, because of that, the UPR became the focus they chose to agglutinate around. Human rights CSOs no longer have constructive and periodic meetings with the Brazilian diplomacy. Instead, they act collectively through a monitoring platform called *Coletivo RPU* (Coletivo RPU 2021). This initiative is formed almost exclusively by CSOs, with the important exception of the Federal Attorney General for the Prosecution of the Rights of Citizens. The organizations that the Coletivo came to congregate are often attacked by the government, as we saw when we discussed, for example, the social media activities of Damares Alves. One of the few alternatives to these human rights CSOs is to use the media (traditional and social) to denounce and shame the anti-human-rights and anti-gender actions of Bolsonaro's foreign policy, like the Geneva Consensus Declaration (Asano, Corrêa and Kane 2020).

As we already mentioned, controlling the agenda also includes deciding who has access to the government. The Bolsonaro administration explicitly blocked the access of human rights organizations to foreign policy formulation and its implementation process. But if our hypotheses are correct and this government uses this policy mainly to satisfy its conservative and evangelical constituency, it makes sense that it would also grant access to foreign policy making process to conservative and evangelical organizations, such as ANAJURE, which Alves co-founded.

ANAJURE is a conservative right-wing Brazilian association founded in 2012 and composed of evangelical lawyers, prosecutors, judges, and law professors and students. Its activities focus especially on religious freedom and freedom of expression. The association has more than six hundred members and is present in twenty-three of the twenty-seven Brazilian states. ANAJURE is affiliated with different international institutions of the same type, like the International Panel of Parliamentarians for Freedom of Religion or Belief (IPPFoRB) and the Religious Liberty Partnership (RLP) (Anajure 2021).

As an evangelical conservative association, ANAJURE has access to the domestic channels aimed to formulate public policies, including foreign policy. Through these channels, ANAJURE has been making efforts to implement its goals, among which is to assist and defend evangelical churches in cases of alleged violations of religious freedom and/or freedom of expression; to become a national forum to try to insert religious elements (even implicitly) in the Brazilian laws (especially draft bills); to lobby before authorities to try to influence the nomination of strategic positions in the government and in the States (Almeida 2021); to act internationally in order to build ties with other associations of the same kind; and to construct alliances to influence discussions inside international organizations such as the UN.

Sergio Moro and André Mendonça, both former ministers of justice during the Bolsonaro administration, always had a good relationship with ANAJURE and were present in different events of the Association. Besides minister of justice, Mendonça, a presbyterian minister, was also the federal solicitor general and, in July 2021, was appointed by Bolsonaro to the Supreme Court with wide support from ANAJURE (Anajure 2020d). With his nomination, the president finally met the promise he made, during a worship in 2019, to appoint a “terribly evangelical” (Calgaro and Mazui 2019) judge (Anajure 2019d).

The lobby of ANAJURE also worked with the nominations of the minister of education, Milton Ribeiro, and the chief federal prosecutor, Augusto Aras. Ribeiro is also a presbyterian minister, and Aras was the only candidate to sign the letter of principles drafted by ANAJURE, (Filho 2020) therefore agreeing that family institutions must be heterosexual and monogamous, that religious doctrines should not be considered as hate speech in any circumstance, and that every homosexual should have the choice to become a patient in “conversion therapies.” (Anajure 2019d).

As previously mentioned, ANAJURE seeks to act internationally. This is not a casuistic goal but an institutional objective that includes, for example, being accredited in international organizations as an authorized CSO to widely participate in the debates, fora, and activities. ANAJURE has already achieved this status inside the Organization of the American States (OAS) (Anajure 2019c) and is pursuing the same at the UN (Anajure 2020b). In the case of the UN, accreditation has not been approved yet

because Cuba (Anajure 2020c) and China raised some questions regarding the work ANAJURE does in countries like Portugal, the United States, and Jordan (Frazão 2020). But Itamaraty has assisted ANAJURE in this process, revealing the level of synergy and access given by current Brazilian foreign policy to the evangelical conservative association (O Estado de São Paulo 2020).¹⁹

ANAJURE is completely aligned with the ideas and actions of the human rights foreign policy of the Bolsonaro administration, especially regarding issues like gender, “family,” and LGBT rights. The Association, for instance, supported Brazil’s candidacy for a seat at the UN Human Rights Council, in opposition to the human rights CSOs, which—given the turn in Brazil’s human rights foreign policy—were against it (Anajure 2019b). ANAJURE also supported Bolsonaro when he used the term “christophobia” in his speech before the UN General Assembly in 2020, satisfying, as we pointed out in our hypothesis, his national evangelical conservative constituency (Anajure 2020). According to Almeida (2021), this neologism was chosen to oppose the criminalization of homophobia, guaranteed by the Supreme Court in 2019 (Barifouse 2019). Again, religious values replace gender issues and undermine progressive achievements in this area, since Brazil has no record of religious persecution to Christians—quite the opposite, Christians make up the majority of the population.

As mentioned above, Araújo had instructed Brazilian diplomats to not use the term “gender” in international fora and to always oppose resolutions that use this term, especially if it related to issues like abortion or LGBT rights. ANAJURE published a long and well-structured document supporting and “substantiating” this position (Anajure 2019). According to the document, it is legitimate to do not address gender issues in foreign policy doctrines and defended the conservative position arguing that it rejects gender theories that address sexuality as a social construction.

Therefore, despite ANAJURE’s argument that its goal is to defend religious freedom internationally, it is actually engaged in a struggle to establish a cultural hegemony of Christian values throughout the country and internationally. It is an actor with privileged access to Brazilian human rights foreign policy in the Bolsonaro administration. When this synergetic relationship unfolds at the international level, it helps keep the loyalty of Bolsonaro’s evangelical constituency.

3.3 Findings: actors, preferences and resources

Chart 3 summarizes our findings and corroborates both of our hypotheses. Brazil’s foreign policy is more ideological and less pragmatic due to governance

¹⁹ About the privileged access that ANAJURE enjoys with Itamaraty in a context of blocked channels to human rights CSOs, see also: <https://anajure.org.br/anajure-se-reune-com-representantes-do-itamaraty-e-conare-para-tratar-sobre-reassentamento-e-integracao-de-refugiados-no-brasil/>.

standards (low social participation, low monitoring, and predominance of the Executive branch when compared with other policies) in addition to the (des)governo/ (un)government generated by Bolsonaro's political strategy (H1). Moreover, the international arena, where foreign policy is aimed at, is nested within the electoral arena, the most important one for the president. Hence, changes in the human rights dimension of the foreign policy, especially regarding gender issues, must be seen as a tool to improve Bolsonaro's most loyal constituency (the religious/evangelical share) (H2).

Chart 3 – Actors, preferences, and resources

| Actors | Interests/preferences | Resources |
|--|--|--|
| President (Jair Bolsonaro) | Electoral success | Agenda powers |
| | Changes in Brazil's foreign policy | Appointment of ministers, advisers, and members of the Supreme Court |
| | Treating the opposition as an enemy | Direct dialogue with its constituency |
| Minister of Foreign Affairs (Ernesto Araújo) | Changes in Brazil's foreign policy | Definition and implementation of foreign policy |
| | Criticizing the multilateral international order, especially on human rights issues (anti-globalist agenda) | |
| Minister of Women, Family, and Human Rights (Damares Alves) | Foreign policy in human rights settled by a nonsecular view and submitted to the will of a religious, and electorally victorious, majority | Definition and implementation of human rights policy |
| Presidency Special Advisor on International Affairs (Filipe Martins) | Changes in Brazil's foreign policy | Political influence over the head of the Executive on defining the agenda on foreign policy |
| | Criticizing the multilateral international order, especially on human rights issues (anti-globalist agenda) | Strict relationship with the "Bolsonaro family," especially with Eduardo Bolsonaro (son of the president, congressman, and chairman of the Foreign Affairs and National Defense Commission in the lower chamber) |
| Coletivo RPU | Monitoring human rights in Brazil from the perspective of the UPR recommendations | Vocalization of preferences; pressure, advocacy, shaming; focusing on the international level in view of the limitations of domestic channels |
| | Struggle against setbacks in the human rights policy | |

(Continuação)

| Actors | Interests/preferences | Resources |
|---------|--|---|
| ANAJURE | Promoting a view of human rights based on Christian values | Vocalization of preferences; pressure, advocacy |
| | Valuing religious freedom and freedom of speech | |

Source: The authors.

FINAL REMARKS

This article shows how different actors, in the international and domestic levels and considering different dynamics, have acted in the redefinition of the human rights foreign policy in Brazil. We think that it contributes to a more analytical, not only prescriptive, view of Bolsonaro's human rights and foreign policies.

The main findings point to a new dimension of the politicization of Brazilian foreign policy: its use as a permanent electoral tool (Belém Lopes 2021). This politicization does not mean foreign policy becomes more plural. Instead, it brings homogeneity to human rights issues in all policies, strengthening contact and dialogue with CSOs aligned to the Christian and conservative values that unify the government, especially ANAJURE. Progressive CSOs, like Coletivo RPU, must adjust their strategies to influence international institutions, since the institutional channels with the government have been closed or hollowed out. Accordingly, the decision-making process regarding human rights foreign policy has become less plural, less conflictive—since there is just one view on table—and based on Christian values.

Our analysis helps to understand how complex the meaning and reach of the current human rights backlash is. It is a kind of transnational phenomena, shared by different countries, and is also directly linked with the electoral arena in the countries and national groups and their values. In this sense, our case study showed how the human rights backlash is also composed by strong anti-secular elements and groups who vote, support their political leaders, and expect to be pleased by them.

Bolsonaro and his ministers justify an anti-secular and conservative human rights foreign policy by saying that they are satisfying the will of a Christian/evangelical majority in Brazil. However, this justification subverts completely the meaning of democracy, whose full realization depends on the protection of minority human rights and on the guarantee that their voices be effectively represented and heard. Brazil does not need a “terribly evangelical” human rights foreign policy. It needs a terribly democratic human rights foreign policy.

REFERENCES

- AGÊNCIA LUPA. Da Academia Militar ao Planalto: ano a ano, conheça a trajetória de Jair Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, 1 Jan. 2019. Available at: <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2019/01/01/trajetoria-bolsonaro-presidente/>. Accessed: 13 Apr. 2021.
- AGUILAR, Tiago. ONGs reagem a MP que dá poder de monitoramento ao governo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 09 Jan. 2019. Available at: <https://oglobo.globo.com/brasil/ongs-reagem-mp-que-da-poder-de-monitoramento-ao-governo-23358524>. Accessed: 13 Apr. 2021.
- ALMEIDA, Ronaldo. A religião de Bolsonaro: populismo e neoconservadorismo. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHER, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
- ALVES, Damares. **Difícil saber se o problema é de caráter ou de interpretação de texto...** 23 Feb. 2021. Twitter: @DamaresAlves. Available at: <https://twitter.com/DamaresAlves/status/1364238660871352323>. Accessed: 24 Feb. 2021. 2021a.
- ALVES, Damares. **Ok, sem novidade. Próximo.** 24 Feb. 2021. Instagram: damaresalvesoficial1. Available at: https://www.instagram.com/p/CLrnQVNj030/?utm_source=ig_web_copy_link. Accessed: 25 Feb. 2021. 2021b.
- ALVES, Damares. **Entendem agora o motivo de tantas críticas internacionais vindo da esquerda? Avante Bolsonaro!** 16 Mar. 2021. Twitter: @DamaresAlves. Available at: <https://twitter.com/DamaresAlves/status/1371880785104490496?s=19>. Accessed: 17 Mar. 2021. 2021c.
- ANAJURE. **ANAJURE emite Nota Pública sobre a orientação do Governo brasileiro sobre o uso do termo “Gênero”**. 28 Jun. 2019. Available at: <https://anajure.org.br/anajure-emite-nota-publica-sobre-a-orientacao-do-governo-brasileiro-sobre-o-uso-do-termo-genero/>. Accessed: 17 Mar. 2021. 2019a.
- ANAJURE. **ANAJURE emite Nota Pública sobre candidatura do Brasil ao Conselho de Direitos Humanos da ONU**. 12 Oct. 2019. Available at: <https://anajure.org.br/anajure-emite-nota-publica-sobre-candidatura-do-brasil-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>. Accessed: 17 Mar. 2021. 2019b.
- ANAJURE. **ANAJURE obtêm registro como Organização da Sociedade Civil na Organização dos Estados Americanos (OEA)**. 26 Mar. 2019. Available at: <https://anajure.org.br/anajure-obtem-registro-como-organizacao-da-sociedade-civil-na-organizacao-dos-estados-americanos-oea/>. Accessed: 17 Mar. 2021. 2019c.
- ANAJURE. **ANAJURE emite Carta de Teses e Princípios aos postulantes ao cargo de Procurador-Geral da República (2019)**. 13 Aug. 2019. Available at: <https://anajure.org.br/anajure-emite-carta-de-teses-e-principios-aos-postulantes-ao-cargo-de-procurador-geral-da-republica-2019/>. Accessed: 17 Mar. 2021. 2019d.

ANAJURE. **Nota Pública sobre menções à liberdade religiosa e cristofobia no discurso do Presidente da República na ONU.** 23 Set. 2020. Available at: <https://anajure.org.br/nota-publica-sobre-mencoes-a-liberdade-religiosa-e-cristofobia-no-discurso-do-presidente-da-republica-na-onu/>. Accessed: 17 Mar. 2021. 2020a.

ANAJURE. ANAJURE dialogues with Cuban diplomats and presents formal answer to the questions asked via UN online system. **Press Release**, Brasília, 24 Jan. 2020. Available at: https://anajure.org.br/wp-content/uploads/2020/01/ANAJURE.Nota_ONU_.English-3.pdf. Accessed: 17 Mar. 2021. 2020b.

ANAJURE. ANAJURE concludes participation in Annual Session of the UN Committee on NGOs. **Press Release**, Brasília, 29 Jan. 2020. Available at: https://anajure.org.br/wp-content/uploads/2020/01/ANAJURE.Nota_ONU_.English-2.pdf. Accessed: 17 Mar. 2021. 2020c.

ANAJURE. **Nota pública sobre indicação da ANAJURE para vaga no Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 29 Set. 2020. Available at: https://anajure.org.br/wp-content/uploads/2020/01/ANAJURE.Nota_ONU_.English-2.pdf. Accessed: 17 Mar. 2021. 2020d.

ANAJURE. **Quem somos.** Available at: <https://anajure.org.br/quem-somos/>. Accessed: 17 Mar. 2021.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. In: **Contexto Internacional**, v. 34, n. 2, p. 617-657, 2012.

ARAUJO, Ernesto. “O Brasil voltou!”. **Discurso do Ministro das Relações Exteriores**, Embaixador Ernesto Araújo, Washington, 11 Set. 2019. Available at: <https://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3011>. Accessed: 20 Sept. 2020.

ARAUJO, Rodrigo de Souza. A crise do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dinâmicas na posição brasileira sobre o caso. **Dissertação de Mestrado** - Instituto de Relações Internacionais da Universidade São Paulo, São Paulo, 2017, 122f

ASANO, Camila; CORRÊA, Sonia; KANE, Gillian. Aliança Antiaborto proposta pelos EUA com apoio do Brasil afronta direitos das mulheres. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 Oct. 2020. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/alianca-antiaborto-proposta-pelos-eua-com-apoio-do-brasil-afronta-direitos-das-mulheres.shtml>. Accessed: 20 Nov. 2020.

ASANO, Camila; NADER, Lúcia; VIEIRA, Oscar. O Brasil no conselho de Direitos Humanos da ONU: a necessária superação das ambiguidades. In: **Política Externa**, v. 18, n. 2, 2009.

AVRITZER, Leonardo. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BACHTOLD, Felipe. “Evangélicos têm tendência pró-Bolsonaro e relativizam mais coronavírus, indica Datafolha”. **Folha de S. Paulo**, São Paulo. 10 Apr. 2021. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/evangelicos-tem-tendencia-pro-bolsonaro-e-relativizam-mais-coronavirus-indica-datafolha.shtml>. Accessed: 12 Mar. 2021.

BARIFOUSE, Rafael. “STF aprova a criminalização da homofobia”. **BBC News Brasil**, São Paulo, 12 Feb. 2019. Available at: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47206924>. Accessed: 21 Sept. 2020.

BELÉM LOPES, Dawisson. Dois anos de uma política externa rudimentar. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BELÉM LOPES, Dawisson. **Deus e o diabo na terra da política externa**. In: O Globo (6 jan. 2019). Available at: <https://oglobo.globo.com/mundo/artigo-deus-o-diabo-na-terra-da-politica-externa-23348545>. Accessed: 20 Sept. 2020.

BELLI, Benoni. **A politização dos direitos humanos**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BIROLI, Flávia; QUINTELA, Débora Françolini. Mulheres e direitos humanos sob a ideologia da “defesa da família”. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA, Marjorie (Orgs). **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BRAGA, Pablo. Democratização, política externa e direitos humanos: uma releitura do caso brasileiro. In: **Revista Carta Internacional**, v. 15, n. 1, p. 185-207, 2020.

BRASIL. **Brasil assina declaração sobre defesa do acesso das mulheres a promoção da saúde**. Brasília, 23 Oct. 2020. Available at: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/10/brasil-assina-declaracao-sobre-defesa-do-acesso-das-mulheres-a-promocao-da-saude>. Accessed: 13 Apr. 2021.

BRASIL. **Presidente Michel Temer assina decreto que incorpora SPM ao MDH**. Brasília, 21 Jun. 2018. Available at: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/10/brasil-assina-declaracao-sobre-defesa-do-acesso-das-mulheres-a-promocao-da-saude>. Accessed: 13 Apr. 2021.

BRAZILIAN COMMITTEE OF HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY. **Histórico**. Available at: http://dhpoliticaexterna.org.br/?page_id=4. Accessed: 10 Apr. 2021. 2006.

BRAZILIAN COMMITTEE OF HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY. **Nota Pública de suspensão da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM) do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa (CBDHPE)**. Available at: http://dhpoliticaexterna.org.br/?page_id=76. Accessed: 10 Apr. 2021. 2013.

BROOKE, James. Conversations/Jair Bolsonaro; A soldier Turned Politician Wants To Give Brazil Back To Army Rule. **The New York Times**, New York, 25 Jul. 1993. Available at: <https://www.nytimes.com/1993/07/25/weekinreview/conversations-jair-bolsonaro-soldier-turned-politician-wants-give-brazil-back.html>. Accessed: 13 Apr. 2021.

CALGARO, Fernanda; MAZUI, Guilherme. “Bolsonaro diz que vai indicar ministro ‘terrivelmente evangélico’ para o STF”. **G1**, Brasília, 10 Jul. 2019. Available at: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/10/bolsonaro-diz-que-vai-indicar-ministro-terrivelmente-evangelico-para-o-stf.ghtml>. Accessed: 02 Apr. 2021

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Pr. Marco Feliciano (Biografia)**. Available at: <https://www.camara.leg.br/deputados/160601/biografia> . Accessed: 15 Apr. 2021.

CHADE, Jamil. “Com islâmicos, Brasil tenta esvaziar resolução sobre direito das mulheres”. **UOL**, São Paulo, 07 Jul. 2020. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/03/com-islamicos-brasil-tenta-esvaziar-resolucao-sobre-direito-das-mulheres.htm>. Accessed: 20 Apr. 2021

CHADE, Jamil. “Biden sai de aliança antiaborto com Brasil; Itamaraty não muda de posição”. **UOL**, São Paulo, 28 Jan. 2021. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/01/28/biden-sai-de-alianca-antiaborto-com-brasil-itamaraty-nao-muda-de-posicao.htm?cmpid=copiaecola>. Accessed: 13 Apr. 2021. 2021a.

CHADE, Jamil. “Itamaraty assumirá papel de Trump em agenda ultraconservadora, revela email”. **UOL**, São Paulo, 29 Jan. 2021. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/01/29/itamaraty-assumira-papel-de-trump-em-agenda-ultraconservadora-revela-email.htm>. Accessed: 13 Apr. 2021. 2021b.

CHADE, Jamil. “Na ONU, Damares denuncia “afrenta à fé cristã” no Carnaval”. **UOL**, São Paulo, 25 Feb. 2021. Available at: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/02/25/na-onu-damares-denuncia-afrenta-a-fe-crista-no-carnaval.htm?fbclid=IwAR29hLM7Lm_sL6MjZP22-uHbD9ajFyrV6_KBIf-5O88z2YHcr457bna8-dY&cmpid=copiaecola. Accessed: 16 Apr. 2021. 2021c.

CHADE, Jamil. “Brasil não adere a ato de 60 democracias na ONU pela defesa das mulheres”. **UOL**, São Paulo, 08 Mar. 2021. Available at: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/08/brasil-nao-adere-a-ato-de-60-democracias-na-onu-pela-defesa-das-mulheres.htm?cmpid=copiaecola&fbclid=IwAR25bOtKLX-CEzgX1Ia8a62OKOSvCYmzhYDldfkiQB_uKMkp-T0cpt9up1A&cmpid=copiaecola. Accessed: 16 Apr. 2021. 2021d.

CHADE, Jamil. “Após reportagem do UOL, titular da Família se desculpa, mas nada esclarece”. **UOL**, São Paulo, 23 Apr. 2021. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/04/23/apos-reportagem-do-uol-titular-da-familia-se-desculpa-mas-nada-esclarece.htm> . Accesed: 25 Apr. 2021. 2021e.

COLETTA, Ricardo Della. Se a atuação do Brasil nos faz um pária internacional, que sejamos esse pária, diz Ernesto. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 Oct. 2020. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/10/se-atuacao-do-brasil-nos-faz-um-paria-internacional-que-sejamos-esse-paria-diz-chanceler.shtml>. Accessed: 13 Apr. 2021.

CAMURÇA, Marcelo Ayres. Um poder evangélico no Estado brasileiro? Mobilização eleitoral, atuação parlamentar e presença no governo Bolsonaro. In: **Revista NUPEM**, v. 12, n. 25, p. 82-104, 2020.

CARAM, Berardo. Moro e Guedes têm alta aprovação entre ricos e baixa entre pobre, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 9 Dec. 2019. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/moro-e-guedes-tem-alta-aprovacao-entre-ricos-e-baixa-entre-pobres-diz-datafolha.shtml>. Accessed: 15 Apr. 2021.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. In: **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

COLETIVO RPU. **Plataforma RPU Brasil – O Coletivo RPU**. Available at : <https://plataformarpu.org.br/o-coletivo-rpu> . Accessed: 12 Apr. 2021.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisas. **Avaliação de Jair Bolsonaro 15 e 16/03/21**. Available at: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2021/03/1989226-maioria-54-agora-reprova-trabalho-de-bolsonaro-na-pandemia.shtml>. Accessed: 13 Apr. 2021.

DATAFOLHA, Instituto de Pesquisas. **Avaliação de Jair Bolsonaro 02 e 403/04/19**. Available at: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica>. Accessed: 13 Apr. 2021.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FENNO, Richard. **Home Style: House Members in Their Districts**. Boston: Little, Brown, 1978.

FERNANDES, Talita. Bolsonaro diz que cometeu ato falho e que jamais pensou em sair da ONU. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 Aug. 2018. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/bolsonaro-diz-que-cometeu-ato-falho-e-que-jamais-pensou-em-sair-da-onu.shtml>. Accessed: 13 Apr. 2021

FILHO, João. Os superpoderes da Anajure, a associação de juristas evangélicos que quer um Brasil teocrático. **The Intercept Brasil**, São Paulo, 18 Oct. 2020. Available at: <https://theintercept.com/2020/10/18/anajure-juristas-evangelicos-brasil-teocratico/>. Accessed: 21 Apr. 2021

FIONA, McGaughey. **Non-governmental organisations and the United Nations Human Rights System**. Routledge: New York, 2021.

FRAZÃO, Felipe. “Após China, Cuba retarda adesão de associação de juristas evangélicos na ONU”. **O Estão de São Paulo**, Brasília, 23 Jan. 2020. Available at: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,apos-china-cubaretarda-adesao-de-associacao-de-juristas-evangelicos-na-onu,70003169724>. Accessed: 13 Apr. 2021

G1. “Azul e rosa: declaração da ministra Damares gera polêmica e crítica nas redes sociais”. **Globo News**, Rio de Janeiro, Oct. 2019. Available at: <https://g1.globo.com/globonews/jornal-das-dez/video/azul-e-rosa-declaracao-da-ministra-damares-gera-polemica-e-critica-nas-redes-sociais-7275401.ghtml>. Accessed: 21 Apr. 2021

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. **A internacionalização dos direitos humanos e a conferência de Viena**. Curitiba: Editora Juruá, 2014.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. Bachelet e Bolsonaro: obviedades, desumanidades e alertas. **Gestão, Política e Sociedade - Estadão**, 13 Sept. 2019. Available at: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/bachelet-e-bolsonaro-obviedades-desumanidades-e-alertas/>. Accessed: 11 Mar. 2021.

HOPGOOD, Stephen; SNYDER, Jack; VENJAMURI, Leslie. **The Human Rights Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HURRELL, Andrew 2008. Lula's Brazil: A Rising Power, but Going Where? **Current History**, v. 107, n.706, p. 51-57.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. In: **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015.

JOACHIM, Jutta. **Agenda Setting, the UN, and NGOs: gender violence and reproductive rights**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Editora Zahar, 2018.

LOTT, Diana. **Em fala sobre Segunda Guerra ao Conselho de Segurança da ONU, Ernesto ataca multilateralismo**. 8 May. 2021. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/em-fala-sobre-2a-guerra-ao-conselho-de-seguranca-da-onu-ernesto-ataca-multilateralismo.shtml?origin=folha>. Accessed: 11 Mar. 2021.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa de direitos humanos. In: MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia (Org). **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. In: **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, 11-41, 2013.

MONTE, Déborah. **Democracia e os movimentos de integração regional: a influência da cláusula democrática no Mercosul**. Master's thesis. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2015.

MORAES, Gabriel. **Marco Feliciano afirma que evangélicos não deixarão de apoiar Bolsonaro**. Available at: <https://www.otempo.com.br/politica/marco-feliciano-afirma-que-evangelicos-nao-deixarao-de-apoiar-bolsonaro-1.2395718#>. Accessed: 13 Mar. 2021.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **China trava adesão de entidade evangélica brasileira a comitê da ONU**. 21 Jan. 2020. Available on: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2020/01/epoca-negocios-china-trava-adesao-de-entidade-evangelica-brasileira-a-comite-da-onu.html>. Accessed: 13 Mar. 2021.

PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcus; CASTELLS, Manuel. **Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea**. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos, 1975.

PODER 360. "Na ONU, Ernesto Araújo contesta medidas de restrição contra a covid-19". **Poder 360**, 22 Feb. 2021. Available at: <https://www.poder360.com.br/governo/na-onu-ernesto-araujo-contesta-medidas-de-restricao-contra-a-covid-19/>. Accessed: 12 Apr. 2021.

- PIVA, Juliana. **As relações da secretária de Damares com ultraconservadores na Polônia**. 23 Feb. 2021. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/juliana-dal-piva/2021/02/23/damares-angela-gandra-aborto-polonia.htm?cmpid=copiaecola>. Accessed: 14 Mar. 2021.
- PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games*. In: **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1998.
- RATTON SANCHEZ, Michelle, et al. *Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)*. In: **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 125-143, 2006.
- RODRIGUES, João Paulo Ribeiro; HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. *O arco-íris atravessando frestas: a ascensão dos debates sobre direitos LGBT na ONU*. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 32, p. 207-248, 2020.
- SARAIVA, Miriam. *Brazilian Foreign Policy: causal beliefs in formulation and pragmatism in practice*. In: GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (Eds.) **Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism**. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- SILVA, Michel Goulart da. *Reflexões sobre o marxismo cultural*. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 1, n. 3, 2020, p. 77-82.
- SIKKINK, Kathryn. **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics**. New York: WW Norton, 2011.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. *Instituições democráticas e Política Exterior*. In: **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 264-303, 2000.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; ALBUQUERQUE, Marianna. *O Estilo Bolsonaro de governar e a política externa*. In: **Boletim OPSA**, p. 15-21, 1 Jan./Mar. 2019.
- SPEKTOR, Matias. **Diplomacia da ruptura: Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. 1 ed. São Paulo: Cia das Letras, p. 324-338, 2019.
- TARROW, Sidney. **The New Transnational Activism**. New York: Cambridge University Press, 2005.
- TSEBELIS, George. **Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990.
- TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo*. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89-118, 1997.
- UNITED NATIONS, Human Rights Council. **Universal Periodic Review – Brazil**. Available at: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/brindex.aspx>. Accessed: 21 Oct. 2021.
- VALENTE, Rubens. *“Ato de Damares exclui sociedade civil, diz Conselho de Direitos Humanos”*. **Uol**, São Paulo, 11 Feb. 2021. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/02/11/direitos-humanos-damares-portaria.htm>. Accessed: 12 Apr. 2021.

VEJA. “Damares diz que Igreja perdeu espaço nas escolas para Teoria da Evolução”. **Revista Veja**, São Paulo, 9 Jan. 2019. Available at: <https://veja.abril.com.br/politica/damares-diz-que-igreja-perdeu-espaco-nas-escolas-para-teoria-da-evolucao/>. Accessed: 12 Apr. 2021.

WILLETS, Peter. **Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance**. Abingdon, Oxon: Routledge, 2011.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 13/07/2021.

Aprovado: 19/09/2021.

Páginas: 124-149.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.15236

*
Doutor em Ciência Política
(UFMG).
Universidade Federal
do Pará.
leobarros@ufpa.br
OrcidID: 0000-0002-1049-1881

**
Doutor em Antropologia
(UnB).
Universidade de Brasília.
stephengbaines@gmail.com
OrcidID: 0000-0002-9232-8737



“They are almost humans like us”: indigenous politics and policy dismantling under Bolsonaro’s government

“Eles são quase humanos como nós”:
política indígena e desmantelamento da
política indigenista no governo Bolsonaro

“Ellos son casi humanos como nosotros”:
Política indígena y el desmantelamiento
de la política indigenista en el gobierno de
bolsonaro

*Leonardo Barros Soares**

*Stephen Grant Baines***

Abstract

This paper argues that three ongoing dismantling processes target the Brazilian indigenist policy under Bolsonaro’s government: (1) the dismantling of the land claims recognition policy and institutions; (2) the dismantling of the protection of indigenous lives due to the increasing violence against indigenous peoples and the COVID-19 pandemic; and (3) the dismantling of the integrity of traditional territories related to government plans to open indigenous lands to large-scale agricultural and mining operations. On the other hand, we point out that Brazilian indigenous movements’ contemporary strategies are developing to fight back against the dismantling of indigenist policy. We use primary and secondary data to investigate those topics, discussing them in depth using the policy-dismantling theoretical framework. We conclude by pointing to the fact that the ongoing dismantling may contribute to the genocide of Brazilian indigenous peoples.

Keywords: Indigenous peoples. Bolsonaro. Indigenist policy. Brazil.

Resumo

O presente artigo argumenta que há três processos de desmantelamento que objetivam a política indigenista em curso no Brasil sob o governo Bolsonaro: (1) o desmantelamento da política e das instituições de reconhecimento de demandas territoriais indígenas; (2) o desmantelamento da proteção à vida dos indígenas devido ao aumento da violência contra eles e à pandemia de COVID-19; e (3) o desmantelamento da integridade dos territórios tradicionais relacionado aos planos do governo de abertura das terras indígenas para operações de mineração e agricultura de larga escala. Por outro lado, nós apresentamos as estratégias contemporâneas do movimento indígena brasileiro para resistir às tentativas de desmantelamento da política. Utiliza-se dados primários e secundários para investigar cada um desses tópicos em profundidade a partir do arcabouço teórico da teoria do desmantelamento de políticas. Concluimos apontando para o fato de que o desmantelamento em curso pode contribuir para o genocídio dos povos indígenas brasileiros.

Palavras-chave: Povos indígenas. Bolsonaro. Política indigenista. Brasil.

Resumen

Este artículo sostiene que existen tres procesos de desmantelamiento que apuntan a la política indígena en marcha en Brasil bajo el gobierno de Bolsonaro: 1. El desmantelamiento de políticas e instituciones para el reconocimiento de las demandas territoriales indígenas; 2. El desmantelamiento de la protección de la vida de los pueblos indígenas debido al aumento de la violencia contra ellos y la pandemia COVID-19; 3. El desmantelamiento de la integridad de los territorios tradicionales relacionados con los planes del gobierno de abrir tierras indígenas para operaciones mineras y agrícolas a gran escala. Por otro lado, presentamos las estrategias contemporáneas del movimiento indígena brasileño para resistir los intentos de desmantelar la política. Los datos primarios y secundarios se utilizan para investigar cada uno de estos temas en profundidad desde el marco teórico de la teoría del desmantelamiento de políticas. Concluimos señalando que el desmantelamiento en curso puede contribuir al genocidio de los pueblos indígenas brasileños.

Palabras clave: Pueblos indígenas. Bolsonaro. Política indigenista. Brasil.

INTRODUCTION¹

Historically delegitimized as relevant social actors in the Americas, indigenous

¹ A first version of this paper was delivered in the Democracy and Autocracy section of the Emerging Scholar Research Development workshop at the American Political Science Association’s annual meeting on September 9, 2020. A second one was delivered at the Tests and Prospects for Democracy and Human Rights in Brazil workshop, held by the Center for Brazil Studies, David L. Boren College of International Studies, University of Oklahoma, February/March 2021. Figures 1, 2, and 4 were extracted from Soares’s doctoral thesis (Soares 2019) and updated to include data on Bolsonaro’s first year of government. Figures 5 and 6 were published by Soares (2017). This paper is dedicated to all Soares’s former FUNAI colleagues, brave women and men whom he cannot name here for fear that they could be politically targeted. In addition, he would like to dedicate this paper/denouncement to the Rikbaktsa people, where he was able to find some of the most gentle and happy people on Earth. We sincerely hope Nelson Rikbaktsa’s death will be provided justice as soon as possible. We are profoundly grateful to the thoughtful comments of Amy Erica Smith and Emma Coven, though the mistakes and omissions remain our responsibility.

groups² recently observed a growing international consensus concerning their rights related to self-determination, political autonomy, political representation, hunting and fishing, education in their language, and recognition of traditionally occupied lands by national governments, among others. On the one hand, there have been significant advances in indigenous issues in Latin America, mainly regarding constitutional provisions that aim to protect indigenous rights. On the other hand, the growing consensus to implement international legislation has not translated into a solid commitment to forward these policies at the domestic level.

As many scholars have noted, indigenous groups are usually socially vulnerable populations with high rates of extreme poverty, suicide, substance abuse and alcoholism, precarious housing and sewage systems, and fewer years of formal education (Plant 1998; Cornell 2006; Brasil 2010). Their traditionally occupied lands regularly face threats by private mining companies, property owners, and national governments. After centuries of genocide, which, in some sense, continues today, threats like land grabbing, forced displacement and reallocation to small reserves, and destruction of the soil, water, fauna, and flora due to mining, cattle raising and agribusiness projects, logging, and the construction of infrastructure megaprojects challenge the very existence of native groups across the world.

This gruesome scenario can be worsened when an openly racist president is elected. Brazilian president Jair Bolsonaro is clear about his stance on indigenous issues and peoples. Already during his presidential campaign, he said that his administration would not demarcate “even a centimeter” of indigenous lands, a promise that he is keeping. Recently, he said that indigenous peoples were “evolving” and that they were “almost humans like us.” Not surprisingly, there is a widespread perception that the violence against indigenous peoples increased because perpetrators find encouragement in the president’s prejudicial assessments regarding such populations and his frequent appeals to invade indigenous lands.

Our paper starts from the premise that Bolsonaro’s autocratic tendencies and populist-style leadership are threatening the recently established Brazilian democracy in several ways, undermining citizens’ confidence in politics, and putting political

² The issue of the choice of the proper term to designate the population living in the Americas before the conquest is real and should not be underestimated. In our paper, we use the terms “indigenous” and sometimes “originary people” interchangeably because they are used by the Brazilian indigenous groups themselves. “First Nations,” “Autochtones,” or “Aboriginal” are often used in English-speaking countries but rarely by the Latin American ones. Jair Bolsonaro usually says “Indians,” denoting his pejorative view of the indigenous peoples.

institutions under severe pressure.³ Unfortunately, this pressure tends to be even more potent over minorities, as was vocalized by the then-presidential candidate in 2017 (translated from the Portuguese by the authors): “We will make a Brazil for the majority. The minorities must bend to the majority. We will defend the majorities. Either the minorities adapt themselves to the majorities or simply go away!”⁴ In other words, we affirm that cracking down on indigenous peoples and their rights is a core part of Bolsonaro’s plan to deal with Brazilian minorities.

This paper argues that three ongoing dismantling processes target the Brazilian indigenist policy⁵ under Bolsonaro’s government: (1) the dismantling of land claims recognition policy and institutions; (2) the dismantling of the protection of indigenous lives due to the increasing violence against indigenous peoples and the COVID-19 pandemic; and (3) the dismantling of the integrity of traditional territories related to government plans to open indigenous lands to large-scale agricultural and mining operations. On the other hand, we point out that Brazilian indigenous movements’ contemporary strategies are developing to fight back against the dismantling of indigenist policy. We use primary and secondary data to investigate those topics, discussing them in depth using the policy-dismantling theoretical framework.

Before discussing the points outlined above, we first present some data on Brazilian indigenous peoples and policies for the benefit of readers who are not familiar with the issue. Second, we briefly discuss Bolsonaro’s stances on indigenous peoples and indigenist policy. It may help to have a general overview of what is at stake regarding the policy-dismantling process described here.

1 BRAZILIAN INDIGENOUS PEOPLES AND INDIGENIST POLICIES: A BRIEF HISTORICAL ACCOUNT

Brazil is among the countries with the highest number of indigenous peoples in the world, despite the indigenous population being only around, 0.47% of the total

³ A recent piece written by the Brazilian journalist Monica Gugliano described a meeting on May 22, 2020, where President Bolsonaro decided to send military troops to shut down the Brazilian Supreme Court, arrest the eleven judges, and replace them with others. He was demoted of the intent by some of his closest advisers in the end, but the fact that this card was on the table suggests that the Brazilian democracy is dangerously walking on the edge. See: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-inter-vir/>. Accessed on August 17, 2020.

⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=BCKEwP8TeZY>. Accessed on: August 17, 2020; see also <https://www.otempo.com.br/politica/a-minoria-tem-que-se-curvar-1.352269>; <https://istoe.com.br/frases-de-bolsonaro-o-candidato-que-despreza-as-minorias/>.

⁵ Indigenist policy is the public policy toward indigenous peoples designed and implemented by nation-states. Indigenous politics are the political activities carried out by indigenous peoples.

national population.⁶ The last population census carried out by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, or the Brazilian Institute of Geography and Statistics) in 2010 revealed that at least 305 indigenous groups are living in all states and regions of the country, comprising 896,917 individuals. They speak 274 distinct languages belonging to nineteen linguistic families; 57.3% of the population lives within officially recognized indigenous lands, covering about 12.88% of the national territory (Brasil 2010).

The indigenist policy of the republican period began with the establishment, in 1910, of the Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN, or Indigenous Protection and Recruitment of National Workers Service), which became the Indian Protection Service (SPI) in 1918, when a separate organ was created for the Recruitment of National Workers (LTN). The agency had a mandate to intervene in all conflicts involving indigenous groups, eventually removing them from their territories and carrying out policies focused on integrating those groups to the broader “national communion.” A few years before, in 1916, the new Civil Code came into effect, resulting in the inclusion of “Indians,” along with minors and mentally ill persons, as “relatively incapable” of exercising their rights as full citizens (Rodrigues 2002).

The leading personality of this period was Marshal Cândido Mariano da Silva Rondon, the founder and director of this agency. After commanding successful expeditions, he became nationally famous for installing telephone lines connecting the state of Mato Grosso to Rondônia, linking the Brazilian west to its central region. Rondon believed that contact with indigenous groups should occur through nonviolent means, with the explicit goal to prepare them to progressively live in mainstream Brazilian society. The “laic catechesis” and the doctrine of the “fraternal protection” were the SPI’s guidelines until its extinction in 1967 (Lima 2013).

The SPI played a vital role in establishing a permanent policy that addressed contact with native groups in all regions of the country. However, the controversial record of the SPI’s actions is also well known. There were accusations of corruption, genocide, rapes, and negligence over illegal mining and logging, to name just a few. Underfunded, the agency could not deliver adequate service to its target group and was severely criticized by the media, leading to the establishment of a Parliamentary Committee of Inquiry to investigate these accusations. The agency headquarters suffered a fire in 1967 and lost almost all its files. After this event, the Fundação Nacional do Índio (FUNAI, or National Indian Foundation) replaced it in 1968, already under the military government.

⁶ Comparative data can be found in Bellier (2013).

The Estatuto do Índio (Indian Statute) was enacted in 1973 (Law No. 6001/73). It addressed all aspects of indigenous life within the Brazilian territory. Its explicit goal was to “preserve their culture and integrate them to the national communion,” assuming, again, that the indigenous peoples’ condition was transitory and that their complete assimilation was the desired outcome of their continuous interaction with the state. The statute affirms that it is the state, through the FUNAI, that has the tutelary power over indigenous communities, and individuals and communities would be allowed, through a decree, to be considered formally “emancipated” once they felt ready to “leave” the indigenous condition (Araújo 2004).

The enactment of a new constitution in 1988 brought a refreshing wave of democratic rights to the country after twenty-one years (1964-1985) of the discretionary power of the military government. The constitution advanced a bundle of rights related to social policies, the right to the city, and the third-generation rights. The constitutional-making process itself was strongly participatory, mobilizing many social actors in all policy fields. The result was marked by a participatory orientation, prescribing the importance of popular participation in politics through institutional mechanisms such as councils, public hearings, and plebiscites (Avritzer 2013).

A broad set of indigenous rights was secured through the 1988 Brazilian Federal Constitution. Provisions on mining, environment, education, culture, and health care rights are present in many of its articles, especially its eightieth chapter (“on Indians”) of the eightieth title (“on the social order”), which is dedicated entirely to their rights. One of the main innovations regarding indigenous peoples was overcoming the tutelary regime, at least from a legal point of view (Lima 2015). The constitution no longer determined that the FUNAI legally represents indigenous peoples. In accordance with the new Civil Code (Law No. 10.406) passed in 2001, indigenous peoples are now recognized as full-fledged citizens who can represent themselves before courts and judicial trials, being advised by the Public Ministry.

The core of the Brazilian indigenist policy after 1988 is the land claims recognition policy. Indigenous lands (*terras indígenas*, or TIs) are portions of the national territory owned by the Union and exclusively inhabited by one or more indigenous groups. They use them to develop their activities and their cultural, material, symbolic, and religious reproduction according to their uses, customs, and traditions.

The stages of the administrative native land claim demarcation in Brazil have not changed very much over the last three decades. It is composed basically of four steps:⁷

⁷ The legal process actually consists of seven stages, as Baines (2014) notes, but we have opted to present them in a more concise fashion.

1. **Workgroup formation:** This provision, first introduced by Decree No. 76.999/1976 and ratified by the following decrees, states that the FUNAI’s president may start the process by establishing a workgroup composed of “experts,” including an anthropologist and an engineer surveyor, but later Decree No. 94.945/1987 allowed other officials to participate, mainly officials of state agencies related to land issues, if the FUNAI considered it necessary. With the latter decree, the group could invite other scientific community members to contribute to the report. This group is in charge of ensuring the antiquity of the indigenous occupation in a particular area, collecting evidence from archaeological and anthropological research.
2. **Fieldwork and report writing:** Once in the field, the work group gathers as much information as possible about the indigenous group. They describe the burial grounds; religious ceremonies; number of men, women, elders, and children; information about economic activities; and political structures. In sum, the report must contain factual information about the indigenous group claimant. This report is the “technical” basis upon which decision-makers will eventually rely on to make judgments and push the process forward. The centrality of the “expert report” is a constant in indigenous legislation since 1976 and is still in effect today.
3. **Report submission:** After the 1991 legislation, the submission of the report is made first to the FUNAI’s president, who then presents it to the Ministry of Justice, which officially “declares” that the territory under scrutiny is traditionally occupied by indigenous groups.
4. **Approval of the demarcation and homologation by presidential decree:** The final stage of the land claims demarcation policy is the ratification of the entire process by the president and requires the appropriate administrative measures to register it.

The 1988 Federal Constitution brought fundamental advances in recognition of indigenous rights in Brazil. However, since 2000, the strengthening of the ruralist caucus in Brazilian Congress—with support from the mining sector, large companies involved in the construction of mega-development projects such as highways and hydroelectric schemes, some evangelical politicians, and the military—led to a series of legislative measures aiming to change the constitution to dismantle indigenous rights and favor agribusiness, mining, and large-scale development projects.

This trend culminated in the election of Jair Bolsonaro, whose candidacy has been strongly backed by the military over the past years before his election. It represents a considerable setback in the rights of indigenous peoples, *quilombolas*, and other traditional peoples and an attempt to return to a situation similar to that during

the military dictatorship (1964–1985) when indigenous rights were brutally trampled on in favor of large-scale economic development projects (Davis 1977; Baines 1991, 2014, 2018). This process is evidenced by the Figueiredo report,⁸ an investigative report of more than seven thousand pages published in 1967 by public prosecutor Jader de Figueiredo Correia, detailing the crimes committed by the Indigenous Protection Service against the indigenous peoples of Brazil.

The land claims recognition policy in Brazil has developed over the last thirty years without significant changes. Even though one could easily see the progressive complexification of the claims in a bureaucratic environment as more and more hostile, the general guidelines of this policy were somehow constant over time. Not surprisingly, the policy has accumulated many critics because of the widespread perception that, although accomplishing some important goals, it is far from being satisfactory for indigenous groups, activists, national citizens, and even government agents. However, its harshest critic over the past thirty years has been Brazilian president Jair Bolsonaro, who took office on January 1, 2019.

3 RACIST AND VIOLENT: BOLSONARO’S STANCE ON INDIGENOUS PEOPLES AND INDIGENIST POLICY

Bolsonaro is now nationally and internationally known for his frequent racist remarks regarding Brazilian indigenous peoples. Recently, while talking about one of his favorite topics—the legislative proposal to open indigenous lands to mining activities—he affirmed, “Surely, the Indians are changing, they are evolving. They are becoming more and more human like us.”⁹ Behind such a pseudo-“evolutionist” and racist comment is the reiterated idea that indigenous peoples are primitive and should be “integrated” into the “national society.” In 2015, he declared that “Indians do not speak our language, do not have money, they are poor fellows, they must be integrated into society and not kept in millionaire zoos.”¹⁰ A few months later, he affirmed that “we will integrate [indigenous peoples] into society. Like the army, which does a wonderful job integrating them into the armed forces.”¹¹ In sum, “our plan for Indians is to turn them into beings like us. They have the same needs as we do. Indians want doctors, dentists, television, and the internet.”¹²

⁸ <http://armazemmemoria.com.br/tag/relatorio-figueiredo/>.

⁹ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/01/23/indio-ta-evoluindo-cada-vez-mais-ser-humano-igual-a-nos-diz-bolsonaro.htm> .

¹⁰ <https://www.midiamax.com.br/politica/2015/indio-e-pobre-coitado-e-vive-em-zoologicos-milenarios-diz-bolsonaro>. Accessed on: March 11, 2020.

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=zykvBACFzGg>. Accessed on: March 11, 2020.

¹² <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/12/01/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio.htm>. Accessed on: March 11, 2020.

The Brazilian indigenous land claims policy is a matter of particular criticism by the president. Commenting on his plans for the FUNAI, he said that “if elected, I will be throwing a scythe at the FUNAI’s neck. There is no other way. It does not work anymore.” Still, during his presidential campaign, Bolsonaro said that, if elected, “there will not be one centimeter of demarcated lands for Indigenous or Quilombola communities.”¹³ A couple of months after, during an interview, he corrected himself and said that “not even a millimeter” of traditional lands would be demarcated.¹⁴ Consequently, he also criticized the size of already demarcated lands saying that “this executive policy of unilateral demarcation of indigenous lands will cease to exist and those reserves that I can reduce in size, I will be doing this.”¹⁵ He would go even further and propose that “in 2019 we will be undoing the [indigenous land] Raposa Serra do Sol.”¹⁶

Bolsonaro also frequently comments on opening indigenous land to mining and large-scale farming activities. He considers it a vital move to further increase economic development in the country. In 2015, he declared that “there are no indigenous lands where there are no minerals. Gold, tin, and magnesium are found on those lands, especially in the Amazon, the richest region of the world. I do not go with this bullshit of defending indigenous lands.”¹⁷ Some years later, as president, he affirmed that “if I were king of Roraima [the northernmost Brazilian state], with technology, it would have within twenty years an economy close to that of Japan. Everything is there. However, 60% of it is inviable because of indigenous reserves and other environmental protection areas. We have everything to develop this wonderful region called Amazon.”¹⁸

All those comments were widely publicized and sparked outrage from indigenous peoples and their allies. However, what is less known is that Bolsonaro’s stance on indigenous peoples and indigenist policy can be traced way back to the beginning of his political career. As an eloquent example, consider his speech at the House of Representatives in 1998, when he affirmed, “The Brazilian cavalry was incompetent. The American cavalry was the competent one because it decimated the

13 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-podemos-abrir-as-portas-para-todo-mundo-diz-bolsonaro-em-palestra-na-hebraica,70001725522>. Accessed on: August 21, 2020.

14 <https://www.youtube.com/watch?v=zykvBACFzGg>. Accessed on: August 21, 2020.

15 <https://www.youtube.com/watch?v=kCXZEdVHHEw>. Accessed on: March 11, 2020.

16 <https://www.youtube.com/watch?v=jUgDXVbPHZs>. Accessed on: March 11, 2020. Raposa Serra do Sol is a indigenous land demarcated in 2009 after years of litigation at the Brazilian Supreme Court.

17 <https://www.campograndenews.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-oab-so-defende-bandido-e-reserva-indigena-e-um-crime>. Accessed on: March 11, 2020.

18 <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/06/bolsonaro-ironiza-criticas-sobre-desmatamento-sou-o-capitao-motosserra.htm>. Accessed on: March 11, 2020.

country’s indigenous peoples, and therefore they do not have this problem today.”¹⁹

Despite there having been a violent decimation of indigenous peoples in both countries, Bolsonaro’s complete ignorance on the issue is clear, considering that indigenous people make up 0.47% of the total Brazilian population (IBGE 2010), while in the United States, the indigenous population has been estimated to be more than 1.7% of the total population (National Congress of American Indians 2010²⁰.) Several years before the appraisal of the “efficiency” of the American genocide of its indigenous peoples, Bolsonaro would be the only representative to propose the cancellation of the decree demarcating the Indigenous land of the Yanomami people.²¹

The analysis of such comments shows a consistent pattern of prejudicial remarks regarding Brazilian indigenous peoples and indigenist policy that leaves no room for hope that the president’s behavior will change any time soon. Not surprisingly, Bolsonaro’s government targeted the country’s indigenist policy since day one of his administration. In the following section, we will discuss how the contemporary Brazilian government is proceeding to actively undermine several dimensions of this policy, with particular focus on the freezing of new processes of land demarcation and the dismantling of the top Brazilian agency for indigenous peoples, the FUNAI.

4 DISMANTLING INDIGENIST POLICY: THREE DIMENSIONS OF THE PHENOMENON

Even though Jair Bolsonaro can be accurately described as an “anti-indigenous” politician *avant la lettre*, it must be stressed that the undermining of indigenous rights and policy is a long-term trend in Brazilian politics. Indigenist policy is chronically underfunded, and the FUNAI faces problems keeping its staff above the minimum required to perform its duties. The most significant problem faced by the institutions involved in indigenous issues is its permanent vulnerability to political forces, regardless if channeled by right- or left-wing parties. In sharp contrast to former president Lula da Silva’s (2003–2010) approach, to mention just one example, the progressive distancing of Dilma Rousseff’s government (2011–2016) from the indigenous social movement was followed by an aggressive approximation to representatives of agribusiness and prominent members of the ruralist caucus. Katia Abreu, one of its most outspoken members, became minister of agriculture in 2015 and was a tireless critic of indigenous peoples and their right to traditional lands. In other words, the indigenist policy is

¹⁹ <https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2018/12/06/verificamos-bolsonaro-cavalaria/>. Accessed on: February 28, 2020.

²⁰ <https://www.ncai.org/about-tribes/demographics> Accessed on: July 09, 2021.

²¹ The Yanomami indigenous land is the largest traditional land in the Brazilian territory.

a complicated political matter in Brazil and should not be analyzed through a rigid ideological lens.

However, no previous government has shown such open hostility toward indigenous peoples, rights, and indigenist policy, or such virulent attacks on some of the core activities of the Brazilian state regarding indigenous peoples.

In theoretical terms, we use the policy-dismantling literature as our guide to understand what we have been calling “attacks” on indigenist policy so far. We assume that the dismantling of a policy is a subcategory of policy change, for example, a concept focused on explaining a change that ultimately terminates the policy under scrutiny. Moreover, we agree with Bauer and Knill’s (2012, 35) definition of policy dismantling as “a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity.”

In this paper, we are particularly interested in shedding light on the effects of policy dismantling on Brazil’s indigenist policy. It relates to actions taken by the Brazilian government to decrease enforcement, administrative and procedural capacities of the institutions, and regulations regarding indigenous issues in the country.

4.1 Dismantling the land claims process and institutions

The first and more harmful measure taken by Bolsonaro’s government is undoubtedly the complete freeze of indigenous land demarcations (up to October 2021).

Following the Indian Statute, the TIs are classified in the following ways: (1) Traditionally Occupied Indigenous Lands; (2) Indigenous Reserves; (3) Domain Lands; and (4) Restricted Areas. Concerning the absolute number and the average number of homologations of these territories in the postdictatorial presidential mandates, the data available is as follows: José Sarney homologated 67 indigenous lands, with an average of 13 per mandate year; Fernando Collor de Mello, 112, with an average of 56; Itamar Franco, 16, with an average of 8; Fernando Henrique Cardoso, 145, with an average of 18; Luiz Inácio Lula da Silva, 87, with an average of 10; and Dilma Rousseff, 21, with an average of 3. Michel Temer²² and Bolsonaro did not demarcate any indigenous land. The Instituto Socioambiental (ISA) monitors the process of regularization of indigenous land tenure in Brazil, accounting for a total of 724 of these territories (whether they are in a regularized situation, in the process of

²² <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/com-pior-desempenho-em-demarcacoes-desde-1985-temer-tem-quatro-terras-indigenas-para-homologar>. Accessed on: August 18, 2020.

regularization, or claimed by indigenous peoples, without any action being taken as of August 2020).²³

The figures presented above could lead us to think that whereas Collor was pro-indigenous, Rousseff was firmly anti-indigenous. The reality, however, is more complex than that. There is no systematic research on the factors that may explain why the number of indigenous lands in Brazil available to date varies over the years. We are currently working on the topic following the pathway opened by the Canadian political scientist Christopher Alcantara, adapting his framework to the Brazilian context (Alcantara 2013). What we have found so far is that the demarcation process is multifactorial and involves elements such as the collective capacity of indigenous groups to present themselves as “credible threats,” proper funding, the bureaucratic capacity of the state apparatus as well as economic aspects that may be very influential, among others (Soares et al., 2021). However, it may be affirmed that the large number of indigenous lands demarcated during certain governments is undoubtedly a reflection of the historical moment in the demarcation process in Brazil and is not related to any governments being more favorable to the demarcation of indigenous lands.

Figures 1 and 2 below show respectively the number of demarcations per year between 1981 and 2019 and the size of the areas demarcated during the period using the FUNAI’s official data.²⁴ It is beyond the scope of this paper to explain the reasons that may explain the two big “cycles of demarcation” in Brazil in 1992 and 1998 and the decreasing number and size of recognized lands over the period. However, some conclusions may be worth drawing from the figures.

First, the overall progression of the demarcations over time can be fairly described as being consistently low, a pattern broken by a few moments where the government is more active than usual. The outlier was the Collor government when Collor demarcated the largest number of *Terras Indígenas* (Indigenous Territories or Indigenous Lands) ever and the biggest ones. Except for the current aberrant period, the Brazilian Indigenous Land Claims Policy has been effective, although inefficient. Now, under Bolsonaro’s administration, it is neither.

²³ Available at: <https://terrasindigenas.org.br/>. Accessed on: August 18, 2020.

²⁴ This data was requested and obtained through the Lei de Acesso à Informação (Information Access Act, in a free translation).

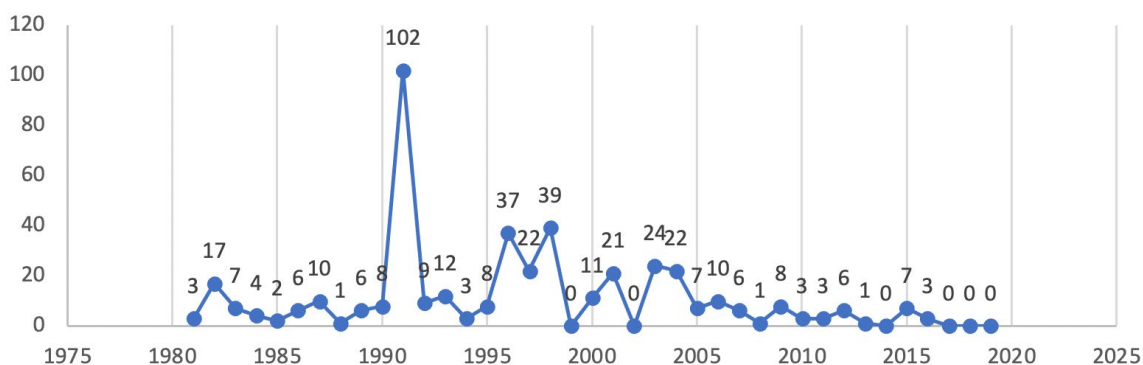


Figure 1 – Number of indigenous lands demarcations in Brazil per year between 1981 and 2019
Source: FUNAI, elaborated by the authors.

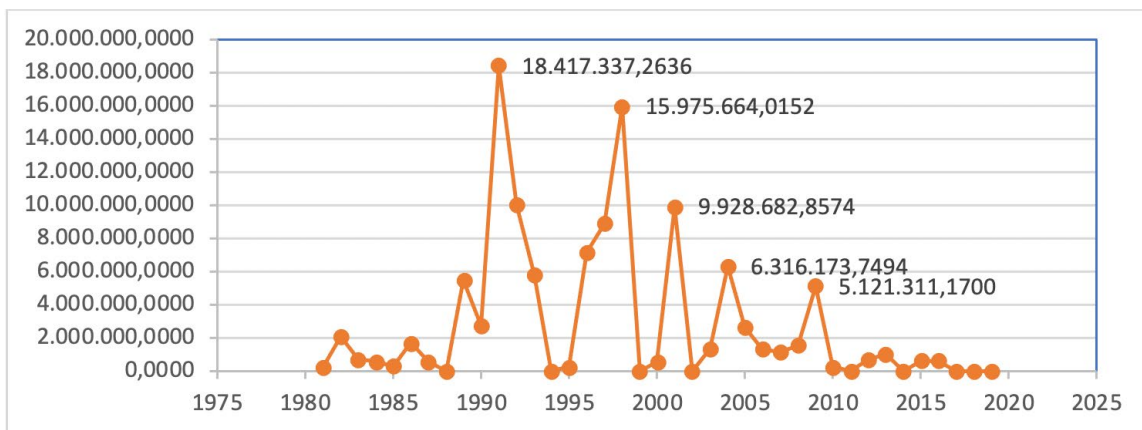


Figure 2 – Size of demarcated indigenous lands in Brazil between 1981 and 2019
Source: FUNAI, elaborated by the authors.

The “remilitarization” of the indigenous policy (military staff taking over some of the key posts of the FUNAI instead of civil servants) is also a feature of Bolsonaro’s government. First, it is relevant to consider that indigenous issues were military responsibility since the beginning of the twentieth century, and military personnel was involved in the design of indigenist policies and normative regulations for decades. Second, the militarization of the government is a fact in several policies, and indigenous policy is no exception. There are now over 6,000 military personnel (3,029 still in active duty) performing civilian activities in the administration, the highest number ever, not even found during the civil-military dictatorship (1964–1985).²⁵

The FUNAI structure comprises a headquarter located at the country’s capital, Brasilia, and thirty-nine *coordenações regionais* (CRs, or regional coordination

²⁵ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>. Accessed on: August 21, 2020.

headquarters). They are designed to deliver the indigenous policy closer to where indigenous peoples live. Each one of them is responsible for attending a certain number of indigenous lands and peoples. Among the regional coordinators (the FUNAI official in charge of running the agency on the ground), twenty were named by the Bolsonaro administration in the last year and a half, and some of them are active military personnel.²⁶ The new president of the agency himself is a member of the Brazilian federal police and replaced a general who had overseen the FUNAI during president Temer’s administration.

4.2 Dismantling the protection of life: the growing violence against indigenous peoples and the COVID-19 pandemic

Talking about violence against indigenous peoples when they are survivors of a historical genocide carried out over centuries by the settler society may sound redundant. The record of contacts between indigenous groups and Brazilian mainstream society was, most of the time, violent and with overarching consequences to their modes of existence. Statistics may vary significantly regarding the exact number of indigenous peoples killed immediately after the first contact or due to the spread of new viruses, and some talk about millions of individuals. However, there is no doubt that indigenous populations experienced a cataclysmic event, which reduced their number to less than one-third of the estimated original figure. Some populations were wiped out entirely, and others were reduced to just a few survivors (Ribeiro, 1979 [1970]).

In recent times, following the 2014 Comissão Nacional da Verdade (National Truth Commission) report on the violation of human rights of indigenous peoples during the military rule, no fewer than 8,350 indigenous peoples were officially recognized as victims of the regime, among them 1,180 Tapayuna, 118 Parakanã, 72 Araweté, 14 Arara, 176 Panará, 2,650 Waimiri-Atroari, 3,500 Cinta-Larga, 192 Xetá, 354 Yanomami, and 85 Xavantes from the *terra indígena* Marãiwatsédé. They were tortured, imprisoned, or killed without trials, removed from their traditional lands, and starved with little or no help from the authorities. Not surprisingly, some international observers of the issue at the time denounced what they perceived as a genocide perpetrated by the Brazilian government against indigenous peoples (Valente 2017).

However, what is new under Bolsonaro’s rule is the growing perception among the public that indigenous peoples are increasingly under threat in their territories. Moreover, there is the widespread perception that the president’s racist remarks are

²⁶ <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2020/02/04/funai-ja-trocou-comando-de-20-coordenadorias-regionais-maioria-dos-nomeados-e-militar.ghtml>. Accessed on: August 21, 2020.

a powerful incentive for territorial violations, encroachment, and illegal logging and mining activities within indigenous lands.

Following the tracking of homicides of indigenous peoples in Brazil carried out by the Conselho Indigenista Missionário (CIMI, or Missionary Council for Indigenous Peoples), a missionary organization linked to the Brazilian Catholic Church, there were 135 killings in 2018 (see Figure 3). We can observe a pattern of increasing violence since 2013. As a proxy to this figure, we could mention 2019’s 23% increase of conflicts in the countryside compared with 2018 available data.²⁷ There is no reason to doubt that this trend will continue during the years ahead.

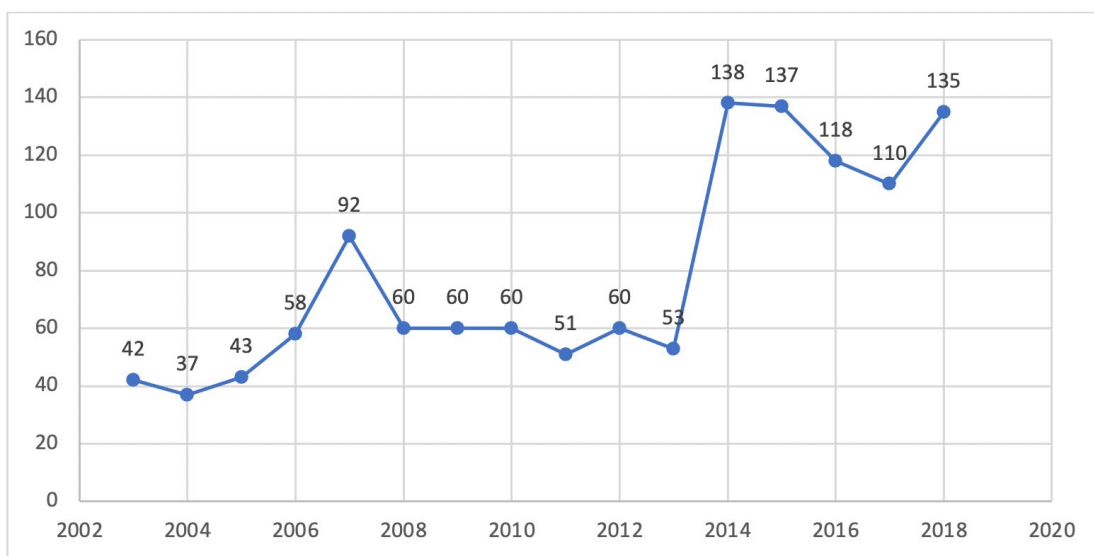


Figure 3 – Number of homicides among indigenous peoples between 2003 and 2018
Source: CIMI 2019, elaborated by the authors.

More recently, there were several killings of indigenous peoples, which brought public attention to the issue. To cite just a few, in July 2019, Emyra Wajãpi, a sixty-nine-year-old indigenous leader, was stabbed to death, and his body was found floating in a lake allegedly after conflicts with illegal miners.²⁸ In November 2019, Paulo Paulino Guajajara was killed with a shot in the face by illegal hunters or loggers while patrolling the boundaries of his traditional land.²⁹ In sum, violence against indigenous peoples has been increasing and stimulated by presidential rhetoric.

²⁷ The number of conflicts on the countryside was calculated by the Comissão Pastoral da Terra, another religious organization linked to the Catholic Church. Available at: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>. Accessed on: August 19, 2020.

²⁸ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lider-indigena-e-morto-a-facada-no-amapa-politicos-veem-acao-de-garimpeiros,70002942614>. Accessed on: August 19, 2020.

²⁹ https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/02/politica/1572726281_632337.html. Accessed on: August 19, 2020.

Finally, the pressure over indigenous peoples in Brazil increased enormously with the COVID-19 pandemic. It is clear so far that they have been suffering attacks and threats from all sides under Bolsonaro’s government. The arrival of the new coronavirus brought back the fears of the first years of contact when there were massive extinctions of entire peoples through a contamination with unknown diseases brought by colonizers.

Since the beginning of the pandemic, President Bolsonaro has regularly dismissed the new coronavirus as just a “flu” or a “cold” and something that Brazilians should not be worried about at all.³⁰ Moreover, his administration has been actively undermining governors and mayors who have wanted to take measures to stop the spread of the virus. In an unprecedented move, in June 2020, the Ministry of Health decided not to publish consolidated data regarding COVID-19, a measure later reverted by a judicial injunction by the Supreme Court.³¹

In light of the despicable actions of the Brazilian government against indigenous peoples, the most important indigenous “peak organization” of the country—the Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB, or Articulation of the Indigenous Peoples of Brazil)—in partnership with the Instituto Socioambiental decided to take the matter into their hands. They built up a system of tracking the cases of infection among indigenous peoples, communities, and lands.³² By May 3, 2021, there were 53,329 confirmed cases, 1,060 dead, and 163 indigenous peoples affected. By October 8, 2021, this number had increased to 59,802 confirmed cases and 1,210 deaths., which does not include many indigenous people who live outside TIs. Aftyer Amazonas state, the Mato Grosso region is the most affected one, with 4,349 confirmed cases so far. Even before such a grim scenario, the Brazilian government reduced by 9% the money spent by the Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI, or Special Secretary of Indigenous Health) in the first half of 2020 compared with the same period in 2019.³³ Not surprisingly, an increasing number of political actors raised concerns over what they perceive as a genocide caused by the inaction of Bolsonaro’s administration.³⁴

30 <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-volta-minimizar-pandemia-chama-covid-19-de-gripezinha-1-24319177>. Accessed on: August 19, 2020.

31 <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/09/ministerio-da-saude-volta-a-divulgar-no-site-oficial-dados-acumulados-da-covid-19.ghtml>. Accessed on: August 19, 2020.

32 <https://covid19.socioambiental.org/>. Accessed on: May 3, 2021.

33 https://oglobo.globo.com/sociedade/mesmo-com-coronavirus-gastos-com-saude-indigena-cairam-9-no-primeiro-semester-1-24593478?versao=amp&__twitter_impression=true. Accessed on: August 19, 2020.

34 There is a heated debate over this topic in the country. Indigenous peoples, their organizations, and their allies have no doubt that they are facing a genocidal process. Even one of the most controversial judges of the Brazilian Supreme Court, Gilmar Mendes, affirmed that the military personnel acting in the civil administration were “associates to an ongoing genocide” of the indigenous peoples, a comment that sparked outrage by them. Cf: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/07/11/gilmar-mendes-exercito-esta-se-associando-a-genocidio-na-pandemia.htm>. Accessed on: August 19, 2020.

A terrifying effect of the pandemic among indigenous peoples is the deaths of elders and experienced leaders. Only in the last year, to mention just a few famous cases, such as Paulinho Paiakan, one of the most prominent Kayapó leaders during the 1988 constitutional assembly;³⁵ Nelson Rikbaktsa, an increasing charismatic young leadership in the northwestern part of Mato Grosso;³⁶ and Aritana Yawalapiti, one of the most prominent leaders of the Xingu region over the last fifty years who was considered one of the greatest Brazilian indigenous leaders.³⁷ Indigenous elders are valued in their communities because they are “living libraries” of their peoples, frequently being the ones who still speak their mother tongues and keep the traditions alive. Yet, they are much more than that since they are political and spiritual guides who can keep group cohesion and identity. Every loss is incalculable.

Unfortunately, the recklessness of the Brazilian government in dealing with the pandemic has cost the lives of more than five hundred and thirty thousand Brazilians so far (up to July 09, 2021), including 1,130 indigenous persons³⁸. Again, there is no clear sign that this horrific trend will stop anytime soon, and indigenous peoples seem to be at grave risk of genocide.

4.3 Dismantling the integrity of the traditional territories: mining and large-scale farming within indigenous lands

Another ongoing violence against indigenous peoples in contemporary Brazil is the increasing number of attempts to pass legislation opening traditional lands to economic activities such as large-scale farming and mining. Historically, Brazilian politics has been dominated by political actors who are part of the agrarian elite that has ruled the country since the Portuguese colonial period (Barcelos and Berriel 2009). Costa (2012) analyzed the land ownership of 374 members of the “ruralist” caucus—officially named Frente Parlamentar da Agropecuária³⁹ (FPA)—in Brazilian parliament between 1995 and 2010 and concluded that this heterogeneous group has been successful in buying its agenda, renegotiating debts, and maintaining a high

³⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/06/morre-lideranca-caiapo-paulinho-paiakan-viti-ma-da-covid-19.shtml>. Accessed on: August 19, 2020.

³⁶ <https://cimi.org.br/2020/07/nota-de-solidariedade-myky-ao-povo-rikbaktsa/>. Accessed on: August 19, 2020.

³⁷ <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/08/05/interna-brasil,878682/morre-de-covid-cacique-aritana-yawalapiti-ativista-de-direitos-indige.shtml>. Accessed on: August 19, 2020.

³⁸ <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/> Accessed on July 09, 2021.

³⁹ The FPA’s agenda contains debates and legislative proposals related to environmental legislation, the labor conditions of rural workers, insurance, credit expansion, and debt renegotiation, among other issues.

level of investment in agribusiness. Moreover, ruralists have spread their influence by controlling broadcasts, urban industries, and land, and becoming one of the most powerful interest groups within the Brazilian parliament.

A crucial element of the discussion of indigenous rights in general, and land claims in particular, is the economic dimension. Indigenous peoples worldwide claim to be the owners of a great deal of the world’s territory and vast portions of land in countries such as Brazil. Furthermore, indigenous peoples claim rights to exclusive use—or prohibition of use—of the natural resources in such lands. It is not unusual that native groups chose to adopt sustainable and low-impact economic activities rather than large-scale predatory ones, considering the record of human rights violations and the disruptions of community life that occur when governments permit the exploitation of minerals or cattle grazing on indigenous lands.⁴⁰

Figure 4 below shows the variation of the number of representatives members of the ruralist caucus in the House of Representatives between 1995 and 2019.

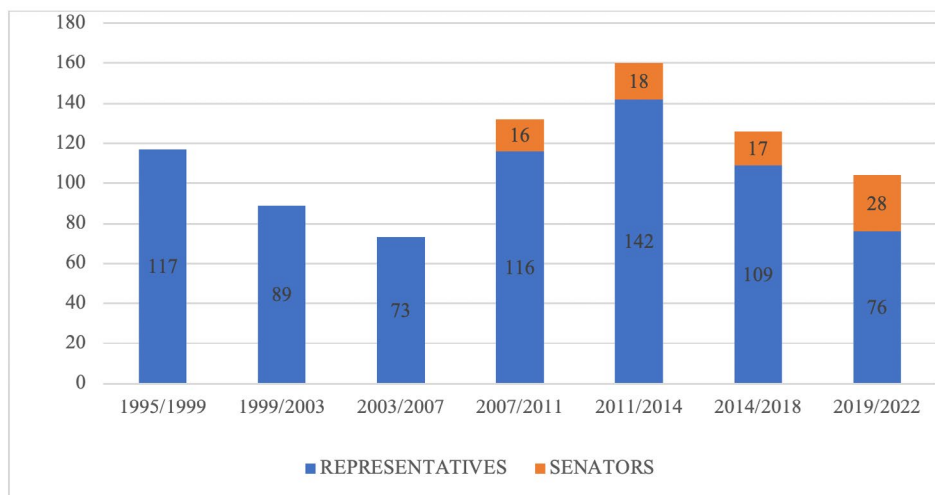


Figure 4 – Representatives affiliated with the ruralist caucus in Brazilian parliament—legislatures between 1995 and 2019

Source: DIAP 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2019 and elaborated by the author.

The representatives of the ruralist caucus influence indigenous policy in multiple ways, such as publicly criticizing any governmental initiative aimed at confirming indigenous rights, appointing ruralist members to high- and middle-level positions in ministries and secretaries related to indigenist policy, proposing legislation that changes

⁴⁰ Several examples are available of human rights violation caused by the exploitation of natural resources within indigenous lands. In 1989, the Brazilian government allowed the exploitation of gold mines within the Yanomami territory; this decision led to the deaths of hundreds of peoples due to infectious diseases and intoxication (Ramos 2000). More recently, McNeish (2015) illustrated the consequences of the Bolivian government’s plans to build a road through Isiboro Sécur National Park and Indigenous Territory.

constitutional parameters, or simply blocking any legislative proposal informed by indigenous peoples and their allies. As Figure 4 illustrates, during her first and second terms, President Dilma Rousseff had to address an impressive number of congressional representatives with strong views regarding indigenous rights. President Jair Bolsonaro, in turn, will have to deal with only 104 of such representatives, the lowest number since the 2003 legislature. This figure could supposedly be interpreted *prima facie* as a loss of influence in the legislative branch. In that case, nothing could be further from reality, as he recently declared to the ruralist caucus that “this government is yours!”⁴¹ As a corollary of this “golden age” of the ruralist influence among state business, it is the fact that Bolsonaro’s minister of agriculture, Tereza Cristina, is considered by many to be the favorite running mate in an eventual reelection presidential ticket for 2022.⁴²

There are several legislative proposals in both chambers of congress regarding economic activities and indigenist policy. One of the most threatening one is the legislative Proposal for Constitutional Amendment No. 215/2000, which the ruralist caucus has been trying to pass over the last twenty years, unsuccessfully thus far (Soares 2017). Briefly, the proposal aims to strip the FUNAI’s constitutional mission to demarcate lands and move it to the parliament. Moreover, nine proposed decrees in the lower chamber ask for the suspension of already demarcated indigenous lands; another six legislative initiatives target indigenist policies.⁴³ The Bill 490 (Projeto de Lei, PL 490/2007) transfers the responsibility for demarcating indigenous lands to the Legislature, allowing areas that have been officially recognized for decades to be removed from indigenous peoples’ possession. It also foresees that the territories will be exposed to illegal mining and the construction of roads and large hydroelectric plants.

Landowners’ and mining companies’ interests are in tension, if not direct opposition, with indigenous views regarding the use of land resources. Presumably, representatives in line with such interests may favor policy changes that benefit landowners/governments or block any changes that will negatively impact their interests. In this sense, such interests may be politically influential and act as powerful veto players.

41 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e-de-voce,70002904662>. Accessed on: August 21, 2020.

42 <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/casamento-ideologico-bancada-ruralista-vive-era-de-ouro-com-bolsonaro/>; <https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/alexandre-garcia-tereza-cristina-pode-ser-a-vice-de-bolsonaro-em-2022/>. Accessed on August 21, 2020.

43 http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/acompanhamento-de-tramitacao-de-propostas-legislativas/documentos/acompanhamento-legislativo_1-k.pdf. Accessed on: June 20, 2020.

5 RESISTING THE DISMANTLING: CONTEMPORARY STRATEGIES OF THE BRAZILIAN INDIGENOUS MOVEMENT

Despite the challenges faced by Brazilian indigenous peoples briefly outlined above, they have been increasing their collective capacity to organize and advance their agenda in multiple political arenas over the last thirty years. In a recent interview, a prominent Brazilian indigenous leader, Ailton Krenak, while talking about the perspectives of attacks on indigenous rights by then-presidential candidate Jair Bolsonaro, declared: “We went through so many offenses that one more will not get us crazy. I worry, though, if white people will resist. We have been resisting for 500 years”⁴⁴ (translated from the Portuguese by the authors). Krenak’s prudential but confident statement is corroborated by empirical evidence that indigenous peoples are sophisticated in their political strategies.

Firstly, we consider indigenous acts of protest in contemporary Brazil. Following the data we gathered in 2017 (see Figure 5) (Soares 2017), the Brazilian Indigenous Movement carried out 286 actions between 2009 and 2016. An increase in activism began in 2010 that reached its peak in 2011 and fell dramatically after 2012. Forty-four actions took place in 2009, 43 took place in 2010, and 82 took place in 2011, the highest number of the period. Thirty-four activities took place in 2012, 35 in 2013, 19 in 2014, and 26 in 2015. As of March 2016, only 3 actions of protest had taken place.

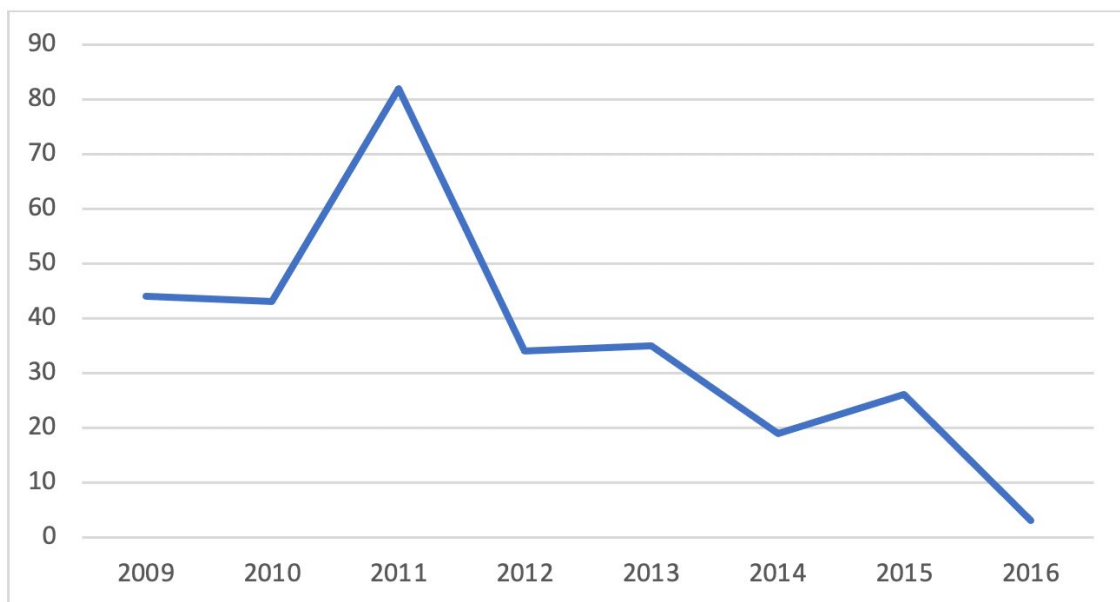


Figure 5 – Number of protests by the Brazilian Indigenous Movement between 2009 and 2016

Source: Soares 2017.

⁴⁴ <https://expresso.pt/internacional/2018-10-19-Somos-indios-resistimos-ha-500-anos.-Fico-preocupado-e-se-os-brancos-vaio-resistir>. Accessed on: August 21, 2020.

The possible reasons that may explain why there is an actual decrease in indigenous protests during the period analyzed were explored elsewhere (Soares 2019). More important, in our judgment, however, are the types of protest used by the indigenous movement. The data revealed that most actions carried out by the Brazilian Indigenous Movement during the period considered were related to media and digital activism and symbolic acts. This finding means that even though contentious acts attract more media attention, they are only a tiny fraction of the movement’s actions. The daily work of indigenous organizations is based on information sharing and network building through the internet. Lastly, various symbolic acts are also an essential part of the indigenous movement’s repertory of action. Figure 6 presents the numbers related to each type of action between 2009 and 2016.

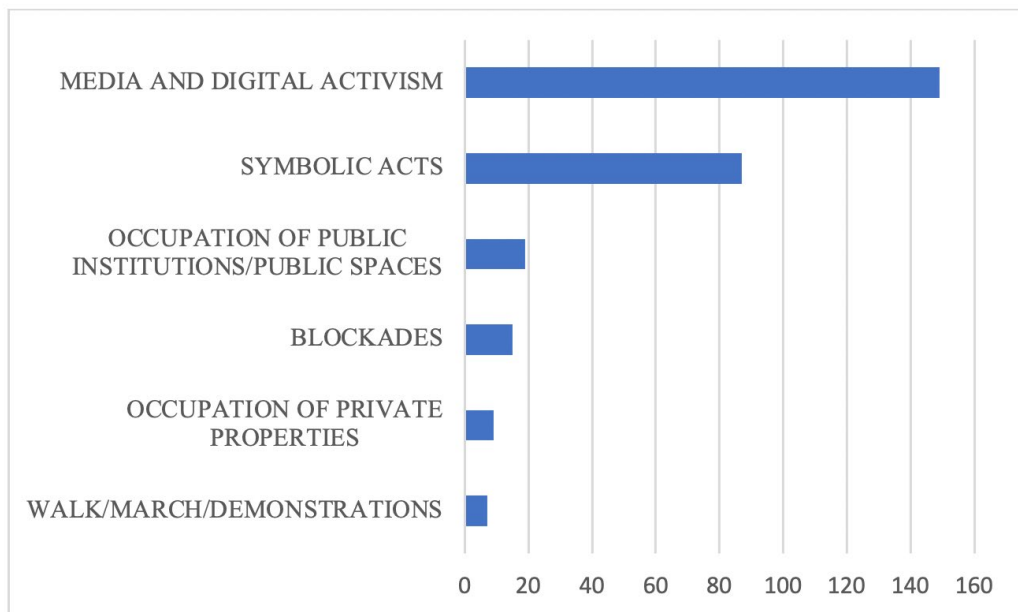


Figure 6 – Frequency of actions of the Brazilian Indigenous Movement by category between 2009 and 2016.
Source: Soares 2017

Secondly, indigenous peoples are increasingly fighting their struggles in courts. The judicialization of indigenous policy and politics in Brazil still needs to be investigated further. However, some recent events may signalize that they are more prone to using the “litigation strategy” to push their political agenda forward. As examples, we could mention the first-ever oral presentation at the Brazilian Supreme Court by an indigenous lawyer, Joênia Wapichana, during the trial of the *Terra Indígena*

Raposa Serra do Sol in 2008⁴⁵; and the successful oral presentation at the Supreme Court by Luiz Eloy Terena, another indigenous lawyer, who was able to support the APIB’s bid for the guaranteeing of the government assistance to indigenous peoples during the COVID-19 pandemic,⁴⁶ contesting the government’s deliberate lack of action.

Finally, it is also worth pointing out the mobilization of transnational networks of support as an effective political strategy carried out by Brazilian indigenous peoples and their leaders. The latest example of this process is the international campaign *Sangue Indígena: nenhuma gota a mais!* (“Indigenous Blood: not a single drop more”), when eight prominent indigenous leaders toured through eighteen cities in twelve European countries, denouncing the threats to their rights to an international audience and world leaders.⁴⁷ The meetings between the great Kayapó leader Ropni (Raoni) Metuktire with Emmanuel Macron, the president of France, and representatives of the British Parliament⁴⁸ also stand out. In sum, Brazilian indigenous peoples, who once had immense bureaucratic obstacles to leaving the country during the military rule,⁴⁹ are now actively traveling globally and networking with other indigenous peoples and organizations, nongovernmental organizations, and governments.

CONCLUSION

The Brazilian president Jair Bolsonaro came to power with strong racist views on indigenous peoples’ politics and indigenist policy. Our paper discussed three distinct but intertwined processes that, as we have shown, are at the core of the renewed attacks against the first inhabitants of the Pindorama. Ultimately, they all are part of the broader goal of Bolsonaro’s administration to strip indigenous peoples of their rights enshrined in the constitution and dismantle the post-1988 indigenist policy.

We pointed out that the dismantling of the indigenist policy under Bolsonaro’s rule comprises (1) the complete freeze of land demarcation and the remilitarization of the institutions in charge of indigenous issues; (2) the increasing violence against indigenous communities and the spreading of COVID-19 among indigenous

45 <http://www.stf.jus.br/PORTAL/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=95042>. Accessed on August 21, 2020. Joênia Wapixana was elected as representative for the federal chamber in 2018, the second indigenous (and the first indigenous woman) to be ever elected to the legislative branch in Brazilian history.

46 https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/08/08/interna_politica,1174379/eloy-terena-o-advogado-que-marcou-o-direito-indigena.shtml. Accessed on: August 21, 2020.

47 <https://en.nenhumagotamais.org/>. Accessed on: August 21, 2020.

48 <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/05/17/macron-recebe-raoni-e-assegura-apoio-da-franca.ghtml>; <http://institutoraoni.org.br/raoni-e-megaron-vao-ao-parlamento-britanico/>. Accessed on: August 21, 2020.

49 <https://pib.socioambiental.org/pt/Not%C3%ADcias?id=202910>. Accessed on: August 21, 2020.

communities and the critical failure of the Brazilian government to tackle the problem; and (3) the reiterated attempts to open indigenous lands to large-scale farming and mining activities.

On the other hand, as we have seen, Brazilian indigenous peoples are now exceptionally equipped to face the above-mentioned political processes’ challenges. We highlighted three strategies: (1) the growing use of media and digital means as a way of protesting; (2) the increasing use of the Supreme Court as an institutional locus where political struggles occur; and (3) the mobilization of transnational networks of support and denouncing. The recent “denouncing tour” carried out by prominent indigenous leaders through several European countries proves that indigenous organizations can mobilize a strong network of international allies to bring attention to their cause. At the same time, there is a growing sense that the risks to their very existence are rising at the domestic level. There is no sign that this tendency will retract any time soon.

Indigenous peoples have been facing threats to their existence since the beginning of colonization. Brazilian indigenous peoples were enslaved and had their lands taken by settlers and colonial and imperial administrations and were on the verge of extinction in the early twentieth century (Ribeiro, 1979 [1970]). As phoenix reborn from the ashes, they were able to organize and mobilize themselves collectively and achieved significant political goals such as the constitutionalizing of their rights and recognizing their traditional lands by the Brazilian state.

As long as social science has a limited power to change the status quo, it is not useless. In an empirically oriented fashion, our paper may be helpful to show that the convergence of such lines of political action carried out by Bolsonaro’s government can amount to an ever-growing genocide of Brazilian indigenous peoples that is happening right now under international eyes. We hope that our work may help spread the critical situation that indigenous peoples are going through in contemporary Brazil.

REFERENCES

ALCANTARA, Christopher. **Negotiating the Deal**: Comprehensive land claims agreements in Canada. Toronto: University of Toronto Press, 2013.

ARAÚJO, Ana Valéria. Terras indígenas no Brasil: retrospectiva, avanços e desafios do processo de reconhecimento. In: RICARDO, Fany (Org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza**: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10144.pdf.

- AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 88. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- BAINES, Stephen Grant. “É a FUNAI que sabe”: A Frente de Atração Waimiri-Atroari. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/CNPq/SCT/PA, p. 362, 1991.
- BAINES, Stephen Grant. Territórios, territorialização, territorialidades indígenas e os direitos à terra. In: **Raízes**, v. 34, n. 2, jul-dez 2014.
- BAINES, Stephen Grant. “Um estado dentro do estado”: protagonismo indígena e os programas indigenistas da Eletronorte—o programa Waimiri-Atroari. In: SILVA, G. J. da; SILVA, C. A. da (Orgs.). **Protagonismos indígenas na Amazônia brasileira**. Palmas: Nagô Editora, p. 55-72, 2018.
- BARCELOS, Eduardo Álvares da Silva; BERRIEL, Maycon Cardoso. Práticas Institucionais e Grupos de Interesse: A geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no Parlamento Brasileiro. **Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia**, São Paulo, p. 1-32, 2009.
- BAUER, Michael W; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: BAUER, Michael W; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSON, Christoffer; HÉRETIER, Adrienne (Eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BELLIER, Irène. **Peuples autochtones dans le monde: les enjeux de la reconnaissance**. L’Harmattan, 2013.
- BRASIL. **Censo demográfico de 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Violações de direitos humanos de povos indígenas**, p. 204-262, 2014.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil**, 2019.
- CORNELL, Stephen. **Indigenous Peoples, Poverty, and Self-Determination in Australia, New Zealand, Canada, and United States**. Native Nations Institute for Leadership, 2006.
- COSTA, Sandra Helena Gonçalves. **A questão agrária no Brasil e a bancada ruralista no congresso nacional**. Tese de doutorado não publicada. Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, 2012.
- DAVIS, Shelton H. **Victims of the Miracle: Development and the Indians of Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 1994.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 1998.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 2002.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 2006.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 2010.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 2014.

DIAP. **Radiografia do novo Congresso**, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Reconsiderando poder tutelar e formação do estado no Brasil: notas a partir da criação do Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. In: FREIRE, Carlos Augusto da Rocha (Org.). **Memória do SPI**—Textos, imagens e documentos sobre o Serviço de Proteção aos Índios (1910-1967), 2013.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Sobre Tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI. In: **Mana**, v. 21, n. 2, 2015.

McNEISH, John-Andrew. The Devil Never Left: Indigeneity and Protest in Morales’ Bolivia. In: BERG-NORDLIE, Mikkel; SAGLIE, Jo; SULLIVAN, Ann (Eds.). **Indigenous Politics: Institutions, representation, mobilization**. Colchester, England: ECPR Press, 2015.

PLANT, Roger. **Issues in Indigenous Poverty and Development**. Inter-American Development Bank Discussion Paper, Washington D.C., 1998.

RAMOS, Alcida Rita. Anthropologist as a Political Actor. In: **Journal of Latin American Anthropology**, v. 5, n. 1, 2000.

RIBEIRO, Darcy. 1979 [1970]. **Os Índios e a Civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno**. Petrópolis: Vozes, 3^a ed.

RODRIGUES, Maria Guadalupe Moog. Indigenous Rights in Democratic Brazil. In: **Human Rights Quarterly**, v. 4., n. 2, p. 487-512, 2002.

SOARES, Leonardo Barros. Ciclos de protesto e repertório de ação do movimento indígena brasileiro entre 2009 e 2016: o caso da PEC 215. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 24, p. 191-222, 2017.

SOARES, Leonardo Barros. **(Un)changing Indigenous Land Claims Policy**: Evidences from a cross-national comparison between Brazil and Canada. Tese (Doutorado em ciência política—Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

SOARES, Leonardo Barros; COSTA, Catarina Chaves; FONSECA, Marina de Barros; COSTA, Victor Amaral. Fatores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura. In: **BIB**, n. 96, p. 1-24, 2021.

VALENTE, Rubens. **Os fuzis e as flechas**: história de sangue e resistência indígena na ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 07/07/2021.
Aprovado: 15/09/2021.

Páginas: 150-172.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.15272

*
PhD in Social Sciences at
UNICAMP.
University of Brasilia - UnB.
farranha@unb.br
OrcID: 0000-0002-1784-8695

**
PhD Candidate in Law at
UnB.
University of Brasília.
murilo.borsio@unb.br
OrcID: 0000-0002-5748-3213

PhD in Social Sciences at
UNICAMP.
Federal University of Minas
Gerais - UFMG.
appp.ufmg@gmail.com
OrcidID: 0000-0001-8035-472X



Democracy and participation: changes and challenges in Bolsonaro's government — analyzing brazilian federal decree 9.759/2019

Democracia e participação: mudanças e desafios no governo Bolsonaro - analisando o decreto federal 9759/2019

Democracia y participación: cambios y desafíos en el gobierno de Bolsonaro: análisis del decreto federal brasileño

*Ana Claudia Farranha**
*Murilo Borsio Bataglia***
*Ana Paula Paes de Paula****

Abstract

This paper analyzes the impacts of Decree 9,759/2019 on participation in government bodies. The decree was issued by the Bolsonaro government in Brazil, extinguishing participatory structures. Later, other bodies were recreated, reducing the participation of civil society representatives. Therefore, the question is: what impacts does this change generate for Brazilian democracy? Is it possible to identify a new role for institutions in political participation without democratic debate? What would be the motivations for this decree? For that, this article presents the main points about this norm – participatory bodies that were extinct and those that were later recreated, the criticisms of social movements about this context, and the lawsuit that questioned this change. This research uses literature review, document analysis, and data

collection on participatory bodies. The hypothesis is to state that this movement harms participatory democracy in Brazil.

Keywords: Brazil. Democracy. Participatory bodies.

Resumo

Este trabalho busca analisar os impactos do Decreto 9.759/2019 na participação em órgãos deliberativos governamentais. O decreto foi editado pelo governo Bolsonaro no Brasil, extinguindo estruturas participativas. Posteriormente, outros órgãos foram recriados, reduzindo a participação de representantes da sociedade civil. Diante disso, questiona-se: quais impactos essa mudança gera para a democracia brasileira? É possível identificar um novo papel para as instituições na participação política sem o debate democrático? Quais seriam as motivações deste decreto? Para isso, este artigo apresenta principais pontos sobre essa norma - órgãos extintos e recriados, as críticas dos movimentos sociais sobre esse contexto, e a ação judicial que questionou essa alteração. Utilizou-se de revisão bibliográfica, análise documental, e coleta de dados sobre os órgãos participativos. O artigo conclui que o processo engendrado pelo decreto gera prejuízos para a democracia participativa no Brasil.

Palavras-chave: Brasil. Democracia. Instituições participativas.

Resumen

Este trabajo busca analizar los impactos del Decreto 9.759/2019 sobre la participación en los órganos deliberantes del gobierno. El decreto fue emitido por el gobierno de Bolsonaro en Brasil, extinguendo las estructuras participativas. Posteriormente, se recrearon otros órganos, reduciendo la participación de representantes de la sociedad civil. Por tanto, la pregunta es: ¿qué impactos genera este cambio para la democracia brasileña? ¿Es posible identificar un nuevo rol de las instituciones en la participación política sin un debate democrático? ¿Cuáles serían las motivaciones de este decreto? Por eso, este artículo presenta los puntos principales sobre esta norma: órganos extintos y recreados, las críticas de los movimientos sociales sobre este contexto y las acciones legales que cuestionaron este cambio. Se utilizó la revisión de la literatura, el análisis de documentos y la recopilación de datos sobre los órganos participativos. El artículo concluye que el proceso engendrado por el decreto perjudica la democracia participativa en Brasil.

Palabras clave: Brasil. Democracia. Instituciones participativas.

INTRODUCTION

At the end of the first round of the Brazilian elections in October 2018, when Jair Bolsonaro was running for president, he said: “We are going to put an end to all activism in Brazil.” His statement set the tone of a government that would be known for lacking meaningful commitment to democracy. But to understand the exact kind of political change that has happened in Brazil since 2018, it is essential to answer these questions: What happened after the elections? Did Brazil return to old-day authoritarianism? Are all democratic institutions being dismantled? Did the government engage in political persecution? What kind of institutional structures have been implemented in the Bolsonaro government?

Some answers to some of these questions can be found through analyses of Federal Decree 9.759/2019 and its effects on state-society relations, policymaking and public administration.¹ Through this decree, the Bolsonaro government regulated the process for social participation in federal public administration—an area where Brazil had made enormous progress and had become a global leader (Avritzer, 2009; Avritzer & Navarro, 2003; Avritzer & Wampler, 2008; Abbers, 2016; Dagnino, 2002; Filgueiras, 2008). The main objective of this article is to discuss the impact brought by the decree. What changes did it provoke in Brazilian democracy? How did it affect the organizational structures of participatory institutions like Councils and other *órgãos colegiados* (OCs)?² Did the decree primarily hollow out these institutions and curtail the space for democratic debate in policymaking? These are the issues we shed light on in this article.

Our article has two fundamental purposes: (1) to present data on what happened in practice to public policy councils and participatory institutions in the first years of the Bolsonaro government and to discuss the specific impacts of Federal Decree 9.759/2019 on Brazilian public administration and (2) to examine how democracy has been attacked in Bolsonaro's government and how participatory institutions fit this process.

We find that Brazil's institutional capacity for participatory democracy has been negatively affected by the decree, although there have been reactions within and outside institutions that deserve further attention and follow-up. Moreover, we posit that the decree's implementation reveals Bolsonaro's government rationale (its approach to public administration and civil society), and how undemocratic his government is. In practice, the decree served to reinforce the primacy of economic issues in the government's agenda as well as to alienate citizens and career bureaucrats from important policy decisions, helping shape the set-up of an autocratic administration.

The article has four sections, in addition to this introduction. Section 2 contextualizes the principle of participation in the Brazilian constitutional order, offering readers some information about Brazil's model of participatory democracy. Section 3 presents the decree and investigates the reasons why it was enacted, as well as the effects it immediately produced on Brazilian public administration. This section is based on data on the OCs terminated after the decree was enacted, as well as on the

¹ This decree is part of what became popularly known as “*Revogação*” as it reflects the government's aim to “revoke” norms in the federal administration that it alleged were “excessive”, adding red tape to the government's performance.

² *Órgãos colegiados* are administrative bodies that gather stakeholders from both government and civil society to deliberate and generate input to policymaking, implementation, and evaluation processes. The composition and the powers of these bodies varies: some have true decision-making power; others play an advisory role.

OCs that were recreated (as of October 2019)³. Section 4 focuses on extra-institutional and institutional attempts to resist the termination of OCs, with an emphasis on litigation before the Supreme Court (judicial review). Section 5 presents concluding considerations, linking our findings to democratic theory, public administration scholarship, and regulatory debates.

1 PARTICIPATORY DEMOCRACY IN BRAZIL SINCE 1988

Recent Brazilian history has been characterized by the restoration of democracy. Between 1964 and 1985 Brazil lived an authoritarian period, where the military governed the country in the absence of democratic guarantees. This time is known as the military dictatorship and, at the end of this period, democracy returned with its other freedom mechanisms, a new constitution being one of them. The Constitution drafting process began in 1986, through a constitutional assembly, and was finalized on October 5, 1988, when the *Carta Magna* (Bill of Rights) was enacted.

The new constitution brought about great institutional innovation: it included a principle of participation. But what does this mean? To answer this, it is important to understand the role of the “new social movements” (Sader 1988) in the Constitution-making process. In his book *Quando os Novos Personagens Entraram em Cena* (When new characters entered the stage), Sader describes how these movements against the military dictatorship created a new kind of political action that placed the participation principle at the center of political institutions. Thus, representative democracy had to become open to popular voices (Doimo 1995). From a constitutional studies viewpoint, the principle of participation is understood to complement, not replace representative democracy.

Many articles in the Federal Constitution refer to this principle, including Articles 1, 10, and 194, among others. The constitutional assembly wanted institutional participation to be present in the new constitutional agreement.

About participatory institutions (PIs), Midlej e Silva (2019, 4) show that:

Participatory institutions (PIs) can be conceptualized as “differentiated forms of incorporation of citizens and civil society associations in the deliberation on policies,” being possible to point out three forms of participation in the process of political decision-making (Avritzer 2008, 45). The first is the bottom-up participatory design, such as the participatory budget in Brazil, when delegates and councilors are elected by the population. The State acquires an important role in the implementation of this initiative; however, a bottom-up institutionality

³ The decree allowed for the re-creation of the OCs it terminated provided that certain requirements and procedures were observed. We investigate the pattern of OCs re-creation.

is created. The second way is through participatory institutions functioning within a process of power sharing between state actors and civil society actors, such as public policy councils. It differs from the participatory budget in that it incorporates a smaller number of social actors and is determined by law, with sanctions in cases where the participatory process is not established. The third form is that of a participatory institution that operates within a process of public ratification: social actors do not participate in the decision-making process but can publicly endorse it, as in the case of Municipal Master Plans, with mandatory public hearings. (Avritzer 2008)

Considering these three forms, Midlej e Silva (2019, 5, 6) list some types of participatory institutions, namely:

- Public policy conferences
- Public ombudspersons offices
- Public hearings
- Public consultations
- Working groups
- Negotiation tables or dialogue tables
- Participatory multiannual plans (PPAs)

Those types constitute the participatory structure that was built in public administration after 1988. Several studies in Brazil seek to understand how these institutions have developed and the main challenges to implementing them in an effective manner (Teixeira, Almeida, and Moroni 2020). The Fernando Henrique Cardoso government (1994–2002) was characterized as a period when civil society put a lot of pressure on the government to implement these institutions. Some laws were then created to institutionalize these forms of participation in public administration, and in the Workers' Party governments (2003–2016) these institutions were expanded and improved. A number of working groups and other participatory institutions were created in the latter period to fully implement a participatory government method, where different views could be presented and consensus could be built around public policies, which were used to consolidate the democratic sphere.

Since President Dilma Rousseff was ousted from office in 2016, this participatory structure has been severely undermined. This erosion process began with a significant episode in Rousseff's government in 2014, when a framework to regulate social participation in federal policies was approved by the government (the National Policy

for Social Participation) but then faced strong opposition in Congress⁴. After Rousseff was ousted, the subsequent Michel Temer's government (2016–2018) issued executive orders that also weakened participatory institutions (Avelino; Alencar and Costa 2018). In 2019, the newly elected Bolsonaro government took a more radical step, enacting a decree that in fact terminated all kinds of participatory institutions that had not been created by a statute⁵. In the next section we are going to explain the main features of this decree.

2 INSTITUTIONAL FRAMEWORK: THE TEXT AND THE CONTEXT OF DECREE 9.759/2019

In April 2019, President Jair Bolsonaro fulfilled his campaign promises of “putting an end to activism” by enacting Decree 9.759/2019, in an alleged attempt to reduce government red tape. According to his speech, the participatory framework was resulting in high public spending.⁶ Building on that, the decree established that participatory structures of all kinds—working groups, committees, commissions, councils, forums, advisory groups, coordination groups, study groups, management groups (Article 2)—that had not been created through a statute⁷ were to be terminated (Article 1, Decree 9.759/2019). Thus, on June 28, 2019, the OCs referred to by this decree were shut down. Article 2, paragraph 1 of the decree indicates some exceptions;⁸ the remainder of the text proceeds with instructions on how new structures can be created (or structures that were being terminated could be re-created). The decree : (1) regulates the duration of meetings and the system of votes in OCs, (2) orders the termination of OCs (while recognizing some exceptions), (3) regulates the submission of proposals for the re-

⁴ The PNPS was enacted through Decree n. 8.243/2014, which was much criticized on the grounds that the executive had overreached the power of other branches. The House of Representatives passed a *legislative decree* repealing the PNPS/Decree n. 8.243/2014, but this decision was never confirmed by the Senate. Decree n. 8.243/2014 was finally revoked through Decree n. 9.759/2019 analyzed herein. We will return to these events in our analysis of how the principle of participation was interpreted under judicial review.

⁵ Most participatory institutions created since 1988 were based on decrees and norms that do not have the same stability and hierarchy as statutes and constitutional clauses; hence, it was always technically possible for presidents and heads of government agencies to eliminate these institutions.

⁶ Congresswoman Carla Zambelli's Facebook page (PSL-SP) states that this decision was responsible for extinguishing approximately seven hundred working groups, councils, and public administration committees, which, from her point of view, were a big “*cabide*” (employment hanger). Also, in her opinion, they were expensive and ineffective. See: <https://www.facebook.com/ZambelliOfficial/posts/2322988324458327>.

⁷ According to the second paragraph of Decree 9.759/2019, the Act applies to OCs instituted by an *infralegal act*, whose law in which they are mentioned does not contain anything about competence or composition.

⁸ The exceptions in the Decree are the boards of directors of certain executive entities (*autarquias* and foundations), commissions of investigation and disciplinary proceedings, and bidding committees.

creation of OCs (or for new ones to be created), (4) regulates the processing of these proposals within the President's Chief of Staff's Office (Casa Civil), (5) consolidates a list of the existing OCs, and (6) revokes any existing rules related to the extinguished OCs.⁹

In this article, we collect data on the number and kinds of OCs terminated as a result of the decree, as well as the federal institutions in which they were located. It is worth mentioning that the decree did not take into account the functioning or efficiency of OCs. Indeed, based on our dataset, we find it possible that there were structures that had no longer been operative and others that had been very active. This was, nevertheless, irrelevant to the decree.

2.1 Number of terminated OCs

We find that, as a result of Decree 9.759/2019, 446 OCs were terminated, including different forms of working groups, committees, commissions, councils, forums, advisory groups, coordination groups, study groups, management groups, and others. We elucidate the exclusions in the chart below:

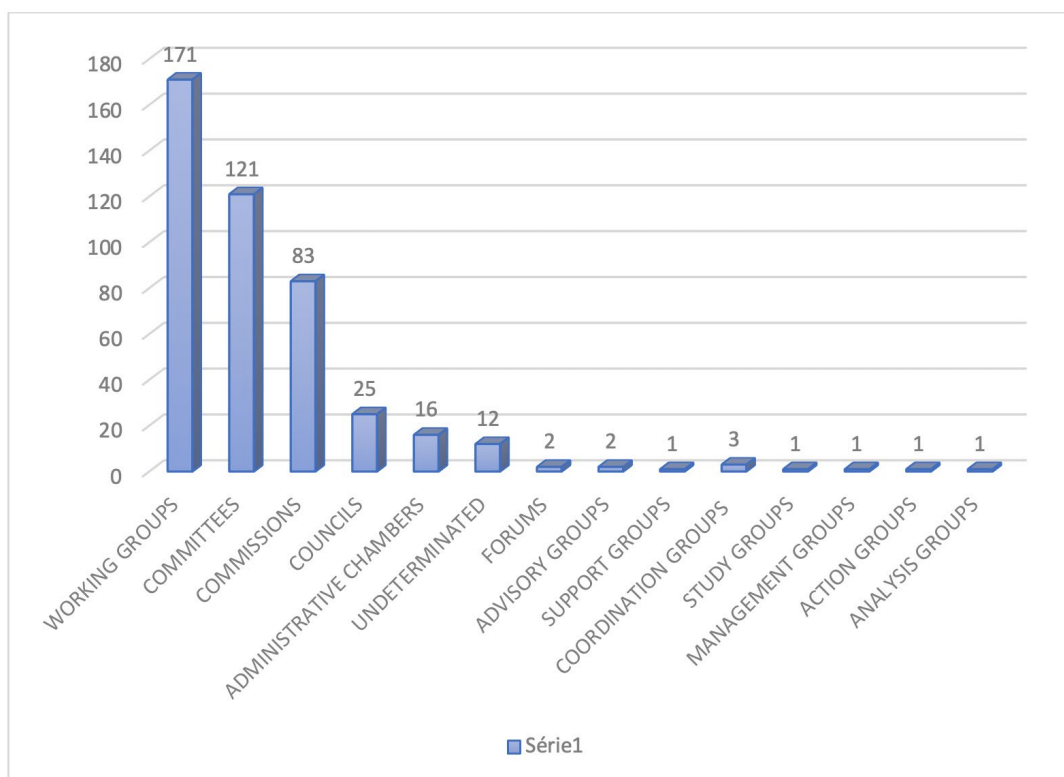


Figure 1 – Number of terminated OCs

Source: Elaborated by the authors.

⁹ Decree 9.759/2019 is attached.

This chart shows that the highest numbers of terminated OCs belong to the *working group* category. These represented 171 participatory bodies across different ministries (see the graph on ministries below). As the government ignores the competencies of these working groups, which provide technical support to political decisions, it limits the scope of its policies and enables autocratic rule, wherein policy decisions are made only based on relationships of trust with the agent responsible for sectorial policies.

An example is the termination of the Inter-ministerial Working Group, created in 2004, to analyze and consolidate society's contributions to a draft bill meant to regulate basic sanitation public services and the National Policy on Environmental Sanitation (PNSA). No one ever cared to ask: Is the job of this working group finished? Brazil has one of the worst public sanitary systems in the world, and in July 2020 (in an ongoing pandemic), there were changes made to the main statute on this subject (Law 11.445/2007).

The lack of a prior assessment on the functioning of this and other participatory institutions makes it difficult to evaluate whether they were effective and needed in the first place. Even though many of the terminated groups were probably not fully functional, the question is why not? Were they just fulfilling a formal need for existence? The sudden, wholesale termination of all OCs via the decree makes it difficult to understand the institutional context in which public administration actions had been developing.

Going further, it is important to analyze where the participatory structures terminated by the decree were located. For that purpose, we will use the following table:

Table 1 – Ministries where the OCs terminated by Decree 9.759/2019 were located

| MINISTRIES | ABBREVIATION | NUMBER OF COUNCILS | % |
|---|--------------|--------------------|-------|
| CASA CIVIL | CC | 86 | 25,07 |
| MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS | MECON | 55 | 16 |
| MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS | MRE | 40 | 11,7 |
| MINISTRY OF AGRICULTURE, LIVESTOCK AND SUPPLY | MAPA | 20 | 5,8 |
| MINISTRY OF WOMEN, FAMILY, AND HUMAN RIGHTS | MMFDH | 18 | 5,2 |
| MINISTRY OF CITIZENSHIP | MCIDADANIA | 15 | 4,37 |
| GENERAL SECRETARIAT | SG | 14 | 4,1 |

(Continuação)

| MINISTRIES | ABBREVIATION | NUMBER OF COUNCILS | % |
|--|---------------------|--------------------|-------------|
| MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT | MDR | 12 | 3,5 |
| MINISTRY OF JUSTICE AND PUBLIC SAFETY | MJSP | 11 | 3,2 |
| MINISTRY OF HEALTH | MS | 11 | 3,2 |
| MINISTRY OF MINES AND ENERGY | MME | 10 | 3 |
| MINISTRY OF DEFENSE | MD | 10 | 3 |
| MINISTRY FOR SCIENCE, TECHNOLOGY, INNOVATION AND COMMUNICATION | MCTIC | 7 | 2 |
| MINISTRY OF INFRASTRUCTURE | MINFRA | 6 | 1,7 |
| MINISTRY OF EDUCATION | MEC | 6 | 1,7 |
| MINISTRY OF THE ENVIRONMENT | MMA | 5 | 1,45 |
| CABINET FOR INSTITUTIONAL SECURITY | GSI | 3 | 0,87 |
| CASA CIVIL / MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS | CC AND MRE | 2 | 0,58 |
| MINISTRY OF TOURISM | MTUR | 2 | 0,58 |
| GOVERNMENT SECRETARIAT | SEGOV | 2 | 0,58 |
| CASA CIVIL / MINISTRY OF INFRASTRUCTURE | CC AND MINFRA | 1 | 0,3 |
| MINISTRY OF CITIZENSHIP / MINISTRY OF TOURISM | MCIDADANIA AND MTUR | 1 | 0,3 |
| CASA CIVIL / MINISTRY OF ENVIRONMENT / MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS | CC, MMA, AND MRE | 1 | 0,3 |
| MINISTRY OF HEALTH / MINISTRY OF HUMAN RIGHTS | MS AND MDH | 1 | 0,3 |
| OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL | CGU | 1 | 0,3 |
| MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT / MINISTRY OF ENVIRONMENT | MDR AND MMA | 1 | 0,3 |
| OFFICE OF THE SOLICITOR GENERAL | AGU | 1 | 0,3 |
| MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT / MINISTRY OF TOURISM | MDR AND MTUR | 1 | 0,3 |
| Total | | 343 | 100% |

Source: Elaborated by the authors

As seen in the graph above, the *Casa Civil* [Office of the President's Chief of Staff] was the government entity mostly affected by the termination of OCs. This reinforces our argument: the main intention of Bolsonaro's government is to diminish the role of civil society and their institutional possibilities of dialogue with the government. The Casa Civil is the locus where political dealings between these sectors are conducted. It is possible to infer that interaction with civil society on technical and political matters is not relevant to the Bolsonaro government.

The dissolution of OCs was allegedly intended to cut back on government red tape and reduce government spending, but the true intention behind it was to reduce civil society participation in important matters (most of which were located at Casa Civil) and around progressive agendas. As indicated below, most of the affected bodies had been created during Lula's first term in office.

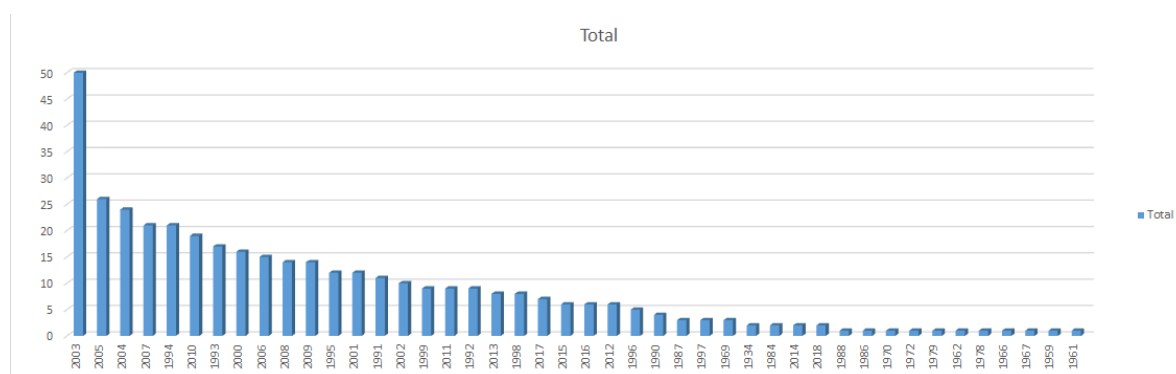


Figure 2 – Years when the OCs terminated by Decree 9.759/2019 had been created
Source: Elaborated by the authors.

Most terminated OCs had been created in 2003. This was the first year of Lula's administration, which had as one of its guiding principles the expansion of dialogue with civil society (his government was named as "societal," referring to the importance conferred to this state-society dialogue). Moreover, the frequency is continuous so that the following years with the greatest numbers of terminations were 2005, 2004, and 2007.

Interestingly, when we look at the affected OCs by the year of their creation, it is possible to say that President Bolsonaro's words, enunciated when he was a presidential candidate in 2018, "Let's put an end to the activism," have become true. Decree 9.759/2019 (though it does not reach the OC structures that had been created by statutes) destroyed the model of government from previous years, which favored dialogue and participation. Lula's model can surely be critiqued, but Bolsonaro's decree replaced it with one in which proximity to the Chief (a type of contemporary populism) is more important than the plural mediation exercised by participatory bodies.

One of the consequences of this paradigm shift is the generation of a decision-making dynamic that (unlike the participation paradigm) is static, bureaucratic, and a little hasty, because more predictable procedures (which were formalized and culturally stabilized in the last thirty years) have been replaced by the will of political appointees who know little about public administration, many of them coming from the military corps.

In the next section of the article, we will analyze the process of re-creation of OC structures. What does it tell us?

2.2 Re-creation of OCs: some hypotheses and an agenda for future research

As mentioned earlier in this article, Decree 9.759/2019 stipulates that the OC structures it terminated could be restored (Article 3)¹⁰. The OCs to be re-created should use videoconferences for the participations of members living outside of the Federal district, and present a detailed travel budget, ensuring that there are resources available for travels (which ought to be justified). These rules applied to new OCs to be created as well. Moreover, proponent bodies had to justify the need for the OC and provide a summary of the OC meetings in 2018 and 2019, with the results produced. Also, there were tight requirements for the creation of sub-OC structures (working groups, subcommittees, etc.).

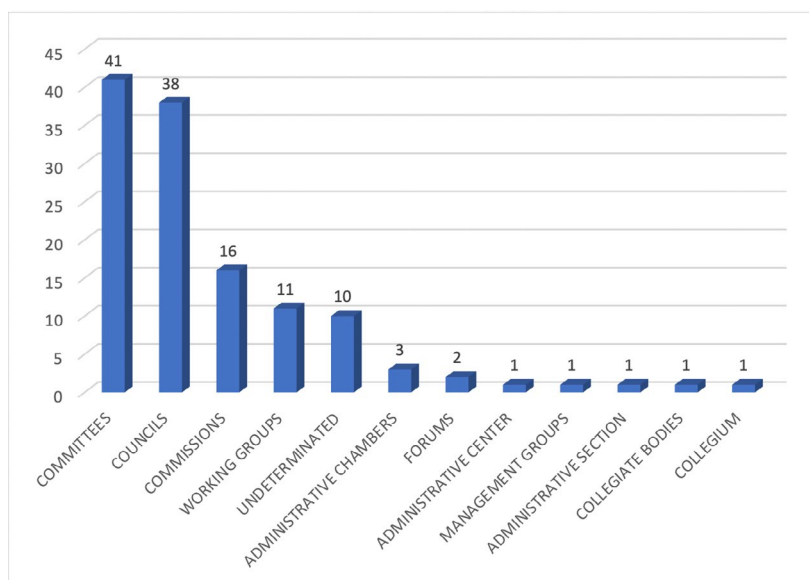


Figure 3 – Number of OCs that were reorganized,¹¹ by type (October 2019)

Source: Elaborated by the authors.

¹⁰ These stipulations were later amended and refined by Decree 9.812/2019.

¹¹ We use the term “reorganized” but some of them were created, others restored, and other re-created with a different configuration.

Our data shows that by October 2019, 125 OCs had been reorganized. In appendix 1, we map the normative acts that created, re-created, or restructured those OCs to the extent that these were available back then. But what kind of organizational structure did OCs then adopt? Do they have the same number of members as they had before? Who are their chairs? Are these chairs linked to the government or to civil society? While a definitive answer to these questions requires in-depth qualitative research, evidence suggests that the political dynamics have changed. These changes are focused on economics, technique, and a kind of bureaucratic logic that neglects the link between administration and politics (Waldo 1952). The re-creation of some OCs that were cut shows a prevalent concern with economic affairs and involves a tactic to cut societal participation in important areas through a restructuring of the bodies as they were re-created (e.g., environment)

An initial analysis can be made on the number of councils. While twenty-five councils were initially terminated, thirty-eight reemerged with their composition changed by the government's decision¹². This was an opportunity for the government to change the political and administrative dynamics in participatory bodies: decreasing the number of civil society members, changing the rule of occupation of the body's chairmanship, and increasing the power of government representatives, among others. Further research is needed on the reorganized structures to determine the extension of these changes. But three cases are particularly illustrative of what we hypothesize may have happened: the National Council to Combat Discrimination (CNCD, in Portuguese), the National Council for the Environment (CONAMA, in Portuguese), and the National Council for Water Resources (CNRH, in Portuguese). In these three OC structures there was a decrease in the number of members and changes in attributions (particularly with the CNCD), and an increase in the number of seats for government representatives and more formal procedures for the composition of civil society representation (CNRH and CONAMA).

With CONAMA, Decree 9.806/2019 brought about changes in its composition. This council is composed of government, private sector, and environmental entities. The decree made the following changes: seats for environmental entities were reduced from eleven to four; terms were reduced from two years to one; instead of one representative from each state, there is now one representative from each region (five regions in Brazil); and the selection process for the environmental entities, previously an election among the organizations registered with the Ministry of the Environment, is now a lottery. Based on this, the Attorney General proposed the ADPF 623 lawsuit,

¹² A potential problem exists with data availability. By August 30, 2019, each agency or entity of the federal public administration should have published on their website the list of OCs that were terminated and then restructured, and an update should have been made every month. This approach, however, is very dispersed and not the best form of active transparency (Law 12.527/2011, Article 8) and of accountability to society.

arguing that this change violates a fundamental principle in the constitution, as it creates difficulties for social participation (Brazil STF 2021; CONAMA 2021).

Table 2 shows what ministries had more OCs reorganized:

Table 2 – Reorganized OCs, by ministry

| MINISTRIES | ABBREVIATION (PORTUGUESE) | NUMBER OF COUNCILS | % |
|---|---------------------------|--------------------|--------|
| MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS | MECON | 27 | 21,43% |
| NON-SPECIFIED | - | 24 | 19,05% |
| MINISTRY OF DEFENSE | MD | 13 | 10,32% |
| MINISTRY OF JUSTICE AND PUBLIC SAFETY | MJSP | 9 | 7,14% |
| CABINET FOR INSTITUTIONAL SECURITY | GSI | 8 | 6,35% |
| MINISTRY OF CITIZENSHIP | MCIDADANIA | 8 | 6,35% |
| CASA CIVIL | CC-PR | 6 | 4,76% |
| MINISTRY OF MINES AND ENERGY | MME | 4 | 3,17% |
| MINISTRY FOR SCIENCE, TECHNOLOGY, INNOVATION AND COMMUNICATION | MCTIC | 4 | 3,17% |
| MINISTRY OF WOMEN, FAMILY, AND HUMAN RIGHTS | MMFDH | 3 | 2,38% |
| MINISTRY OF AGRICULTURE, LIVESTOCK AND SUPPLY | MAPA | 3 | 2,38% |
| MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS | MRE | 2 | 1,59% |
| MINISTRY OF REGIONAL DEVELOPMENT | MDR | 2 | 1,59% |
| MINISTRY OF DEFENSE/ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS | MD/MRE | 1 | 0,79% |
| GENERAL SECRETARIAT/ MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS/ MINISTRY OF HEALTH | SEGE-PR/MECON/MS | 1 | 0,79% |
| OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL | CGU | 1 | 0,79% |

(Continuação)

| MINISTRIES | ABBREVIATION (PORTUGUESE) | NUMBER OF COUNCILS | % |
|--|---------------------------|--------------------|-------------|
| MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS/CASA CIVIL/OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL | MECON/CC-PR/CGU | 1 | 0,79% |
| MINISTRY OF CITIZENSHIP/ MINISTRY OF DEFENSE/ MINISTRY OF JUSTICE AND PUBLIC SAFETY | MCID/MD/MJSP | 1 | 0,79% |
| MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS | MECON | 1 | 0,79% |
| MINISTRY OF WOMEN, FAMILY AND HUMAN RIGHTS / MINISTRY OF CITIZENSHIP/ MINISTRY OF EDUCATION / MINISTRY OF HEALTH | MMFDH/MCID/MEC/MS | 1 | 0,79% |
| MINISTRY OF FINANCE | MF | 1 | 0,79% |
| MINISTRY OF HEALTH | MS | 1 | 0,79% |
| CASA CIVIL/MINISTRY OF CITIZENSHIP/ MINISTRY OF EDUCATION | CC-PR/MCID/MEC | 1 | 0,79% |
| GOVERNMENT SECRETARIAT | SEGOV | 1 | 0,79% |
| CASA CIVIL / GENERAL SECRETARIAT | CC-PR/SEGE-PR | 1 | 0,79% |
| MINISTRY OF MINES AND ENERGY / MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS | MME/MECON | 1 | 0,79% |
| Total | | 126 | 100% |

Source: Elaborated by the authors

The Ministry of Economy (MECON) stands out with 21.43% of reorganized bodies, which confirms that the government's focus is on economic matters, not on strengthening public management or improving distributive policies. Further research is needed to determine how this restoration process was used not only to reconfigure specific OCs, but also to shift the balance of power within the administration's structure. In this sense, it is important to note that the second highest percentage in Figure 5 involves unidentified bodies “(-)”. This poses an opportunity for new research that may seek to understand the substantial impact on the political dynamics of these spaces.

3 RESISTANCE TO DECREE 9.759/2019 AND THE DECREE'S JUDICIAL REVIEW

The termination of OCs via Decree 9.759/2019 was, nevertheless, resisted by civil society. A group of researchers created a campaign entitled “Brazil needs councils” (*O Brasil precisa de Conselhos*)¹³, to showcase to the general public the importance of participatory institutions in Brazilian democracy. The campaign produced some short videos shared on social media. They also put together a web platform entitled *Democracia e Participação* (Democracy and Participation) where these and other materials were stored and shared.¹⁴

Resistance also took place via institutional domains, namely the Judiciary. A lawsuit was filed with the Supreme Court and challenged the Decree on constitutional grounds. This section aims to analyze the lawsuit. We ask: What did it seek? How did the Court respond? What does this response say about the way in which Justices construe the value of social participation?

The lawsuit—a direct action of unconstitutionality (ADI 6121)—was filed by the Workers' Party (PT) before the Brazilian Federal Supreme Court (STF). A request for preliminary injunction was made. The plaintiff asked for the effects of the decree to be suspended and, in the end, for the decree to be declared unconstitutional.

The Workers' Party alleged that the decree: (1) violated the separation of powers, since the National Congress had the legal mandate to create and terminate OCs in public administration; (2) did not specify the OCs affected by the measure, causing uncertainty; (3) violated the principles of republican, democratic, and popular participation (Article 1, sole paragraph of the constitution); and (4) compromised the activities developed by the OCs, considered essential for the functioning of institutions. The federal solicitor general and the president, in response, argued that: (1) the competence of Congress had not been invaded, since the organization of the executive branch is a responsibility of the Chief Executive; and (2) the OCs to be terminated were those created by decrees, not by statutes.

After this lawsuit was filed, the government amended Decree 9.759/2019 through Decree 9.812/2019. This new decree restricted the termination of OCs to those that had been created by means other than statutes, such as presidential decrees and other executive orders (Article 1, § 1º, I, II, and III) *or to cases where the statute did not make stipulations about the mandate and the composition of the OC* (in other words, where the statute simply stipulated that the OC should be created). The Supreme Court

¹³ In Portuguese, this title creates some ambiguity, implying that Brazil needs “advice”.

¹⁴ See: <https://www.democraciaeparticipacao.com.br/index.php/quem-somos2>.

understood that this new arrangement still fell under the scope of judicial review and continued with the judgement.

At the end of the trial, the court justices, by majority, decided to partially grant the request. In other words, the effects of the decree in relation to the termination of the OCs created by statutes were suspended. The trial took place in mid-June 2019, with the opinion of the court being published on November 28, 2019.

The following table shows where each Justice stood:

Table 3 – Justices' opinions summary on ADI 6121/DF 2019

| Justice | OCs created by law | OCs created by infralegal acts |
|---|--|---|
| Marco Aurélio Melo (<i>rapporteur</i>) | OCs created by statute cannot be terminated by decrees | OCs created by other means (decrees, executive orders, etc.) can be terminated by decrees |
| Alexandre de Moraes | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion |
| Luiz Edson Fachin | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Dissented |
| Luís Roberto Barroso | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Dissented |
| Rosa Weber | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Dissented |
| Cármem Lúcia | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Dissented |
| Ricardo Lewandowski | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion |
| Luiz Fux | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion |
| José Celso de Mello | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Dissented |
| José Antonio Dias Toffoli | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion |
| Gilmar Mendes | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion | Followed the <i>rapporteur's</i> opinion |

Source: Elaborated by the authors based on data released by STF.

The table above shows a map of the Justices' opinions. The categories used are explained below. The *rapporteur*, Justice Marco Aurélio, partially granted the request. That is:

(1) regarding "OCs created by statutes," he understood that they "cannot be terminated by decree," granting the request on this matter; and

(2) regarding "OCs created by other means (i.e., decrees and other executive orders)," he espoused the position that "decrees may terminate them" (Brazil STF 2019b).

Once this opinion was issued, the other justices expressed their respective positions, sometimes following the *rapporteur* and sometimes dissenting from him¹⁵. The point of dissent was whether decrees could terminate OCs created by means other than statutes (decrees, executive orders, etc.). According to dissenters, this is technically possible, but there is also a need to: (1) specify the OCs the decree is terminating and (2) give a motivation for the termination (onerousness, inefficiency, inoperability, and non-necessity). Terminating these bodies indiscriminately violates democratic principles. Therefore, in summary: those "following the *rapporteur*" (partially granting the plaintiff's request) understood that the decree was unconstitutional just in the portion where it terminated OCs created by statutes; those who "dissented" (granting the plaintiff's request in total) understood that the decree was unconstitutional both in the portion where it terminated OCs created by statutes and in the portion where it terminated OCs created by other means (decrees, executive orders, etc.) without specifying the bodies affected and providing justifications for the termination carried out (Brazil STF, 2019b). As the majority was with the *rapporteur*, the decree was suspended only in part.

In this article, we analyze how the term "participation" was used in each opinion. This reveals how some court justices—Edson Fachin, Rosa Weber, and Carmen Lúcia—understand the participation principle present in the Brazilian Constitution of 1988. These justices brought strong positions on this subject and dissented from the *rapporteur* (Brazil STF 2019a, 2019b). We present the results of our analysis in the following table:

15 This reflects the dynamic of Brazil's Supreme Court deliberation, where a *rapporteur* is assigned for each case; this justice writes his or her opinion and presents to the Court, then each justice responds, delivering his or her opinion, concurring with or dissenting from the *rapporteur*.

Table 4 – Summary of the “participation” category approach in some opinions

| Justice | Opinion on Participation |
|-------------------|---|
| Luiz Edson Fachin | <ul style="list-style-type: none"> • The decree violates constitutional principle of social participation and control. • The terminated OCs are instruments of participatory democracy and bring civil society and government closer together. • In Brazil's “citizen's constitution”, popular participation is encouraged. |
| Rosa Weber | <ul style="list-style-type: none"> • The decree violates constitutional principle of social participation and control. • Participation is the foundation of citizenship and the sharing of power and responsibility between public authorities and social actors. • Participatory institutions assist in democratic improvement. |
| Carmen Lúcia | <ul style="list-style-type: none"> • Public administration is joint activity (it does not depend on an absolute master) and must be governed by legality. |

Source: Elaborated by the authors based on STF, ADI 6121.

Edson Fachin said that the debate is relevant because it allows the court to analyze the extension of the participation principle. According to him, the terminated OCs would be “instruments of participatory democracy encouraged by the constitutional order, serving as a venue for rapprochement between civil society and the government” (Brazil STF, ADI 6121, 43). In addition, the “citizen's constitution,”¹⁶ during its elaboration, counted on popular participation, and the constitution-makers envisioned the permanent integration of citizens in OCs (Articles 1 [sole paragraph], 10, and 194, CF). According to Edson Fachin, the constitution encourages popular participation in the formation of the State's will. So, in the justice's interpretation, it would not be democratic to terminate the bodies that promote social participation (Brazil STF, ADI 6121, 2019)

From Rosa Weber's similar perspective, there is a violation of the constitutional principles of participation and social control in public policies, since such OCs instituted by decree have been terminated wholesale. This principle is the foundation of citizenship and it translates into the idea of sharing power and responsibility among government branches and social actors. Thus,

[...] if an institutional design of public administration prevails that lacks OCs, which democratize access to public decision-making, and promote the real participation of citizens [...] we have to conclude that what prevails is a legal order of concentrated and authoritarian profile. (Brazil STF, ADI 6121, 2019, 69).¹⁷

16 The 1988 Brazilian Constitution is also called the “citizen's constitution.”

17 Translated from the original, in Portuguese: “[...] prevalecer o desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados que democratizem o acesso à tomada de decisões do poder público, bem como à real participação dos cidadãos [...] temos que concluir pela prevalência de uma ordem jurídica com perfil concentrado e autoritário. (Brazil STF, ADI 6121, 2019, 69)”

She also mentions several constitutional articles that empirically translate the institutional designs that provide for social participation (Brazil STF, ADI 6121, 2019, 70). Finally, she concludes that participation and social control help improve democracy.

Carmen Lúcia, in turn, begins her opinion by mentioning that, in a rule of law system (*estado democrático de direito*), the limitation of power made by law occurs in order to avoid the temptation to absolutism. “Administration is an activity of those who are not absolute masters” (Brazil STF, ADI 6121, 2019, 73). Moreover, she seconded Edson Fachin's opinion.

These opinions valued and promoted reflection on participation, albeit briefly. In this sense, one perceives an association with other categories and examples of application of this democratic principle: social control, liberal democracy, participative/deliberative democracy, realization of values, and contribution of social sector proposals to the elaboration of the Brazilian Constitution. Furthermore, the absence of justification and the mass termination of OCs were very much questioned. In view of that, the dissenting justices affirmed that the decree reflected authoritarian tendencies within the government. But they were part of a defeated minority.

4 DEMOCRACY, PARTICIPATION, AND PUBLIC SPACE: CHALLENGES RAISED

What kinds of lessons can we draw from the events described herein? What can we learn from the data and the judicial review? We want to make two general points. The first is about how the changes promoted by Bolsonaro's decree are shrinking public spheres in Brazil, turning these into “authorized practices”. Although the system is formally democratic, practices are authoritarian and spaces for consensus, dialogue, and discussion diminish.

Habermas (1976/1993, 105) states that the central hypothesis defended by the philosopher Hannah Arendt is that “[...] no political leadership can replace power with violence with impunity; and it can only gain power through a non-deformed public space (*Öffentlichkeit*).” In this way, legitimate power can only be engendered by nondeformed communication structures. According to Habermas (1976/1993), when a state's order degenerates into dominance based on violence, isolating citizens through mutual distrust and thereby obliterating the public exchange of opinions, the structures that legitimize power are destroyed. The main problem of representative democracies and highly bureaucratic public administrations is that they deprive citizens from their power and the ability to act directly. When there is no separation

between the public and the private spheres, the sociopsychological conditions for totalitarian dominance are favored.

Habermas (1962/1996) states that this nondeformed Arendtian public space does not exist in a political scene dominated by the media, because what we have is a bourgeois public sphere developed in the eighteenth, nineteenth, and twentieth centuries, situated in the private domain, engendered by the ideology of the bourgeois patriarchal family. According to Silva (2001), for Habermas, the bourgeois public sphere arose from two types of conflicting publicity: publicity representative of the feudal courts and the critical and democratic publicity of the Enlightenment of the eighteenth century, which seeks to distinguish the public from the private. During the nineteenth century, a third element became part of this conflict: the interpenetration between the state and society, between the public and the private, that “rearranges” the public sphere. Emphasis was placed on cultural elements, leaving aside economic and social aspects, which contributed to the exclusion of different ethnic, social, and sexual groups from the dominant social group, which was male, white, and westernized.

According to Silva (2001), in *The Structural Change of the Public Sphere* (1962), Habermas admits that in the twentieth century, the State emerged as a resistance to the publicity sought in the public sphere so that the bureaucracy and the power of capital became the main obstacles for critical and rational advertising. However, years later, in *The Theory of Communicative Action* (1981), the philosopher claimed that the State would be influenced by this public sphere, moving from opacity to transparency. Habermas seems to return to the Arendtian origins of the concept, looking for norms and procedures to constitute a “non-deformed public space” in which communicative action was possible. In the words of Silva (2001, 128), Habermas proposes the basis of a deliberative democratic policy, which consists of a

... dual theoretical model, related not only to the formation of the will, institutionalized in the “parliamentary complex”, but also to a notion of the public sphere that refers to a spontaneously generated set of informal, dialogically discursive and democratic political arenas and to their respective cultural context and social base.

Habermas might not have expected the degeneration of state-ordered violence with media collaboration in several countries, as well as the emergence and participation of digital social networks, which are distancing citizens and emptying the public sphere, providing a favorable climate for the establishment of a totalitarian regime.

The literature on democracy has shown the complexity of bureaucratic forms for policy implementation. Thus, even without a specific study on the collegial

structure, Lotta (2019, 13, 14) inquired about “the differences between the objectives planned and the results achieved”, arguing for the need “to open the black box of public policy implementation processes, including the decisions made there and the consequences of those decisions.”

The OC structure can show how well a policy is implemented or not. What is more, when there is an indiscriminate termination of collegial structures, it is very possible that many topics that could be better addressed by the public administration are disregarded, and this has an impact on the plurality of organizational contexts (Paula 2016 Santos 2018), the application of the principle of “good public administration” (Solé 2019), and the construction of arguments that could bring about changes in the public debate on the design of these policies (Fischer 1998; Silva 2019).

Our second point is about how the principle of participation is regulated in Brazil. In the section on judicial review, we saw that three different Justices considered that this principle can be legally enforced. This raises questions about the role of regulation for the development of social participation. In 2014, when Dilma Rousseff's administration tried to regulate this principle through the National Policy of Social Participation (*Política Nacional de Participação Social*, or PNPS) there was great negative reaction¹⁸. However, the absence of regulation on this matter is a great threat to democracy, as leaders who prefer violence to public spaces can issue restrictive norms and deprive the public sphere of a deepening of democratic structures.

Indeed, the arguments employed by President Bolsonaro (“there is so much bureaucracy,” “it's so expensive”) are out of touch with reality, with no evidence of public evaluations on the functioning, efficiency, and effectiveness of these structures. “With the stroke of a pen”, he can diminish the public sphere because there are no discussions and no convincing; there is only a rhetorical style that has support in social media.¹⁹ The rhetoric around “debureaucratization” to extinguish the participatory bodies reveals that it is just window-dressing for a structural change in state–society relations, to which Supreme Court litigation seems to offer very limited hope.

REFERENCES

ABBERS, Rebecca. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de obras de infraestrutura.** Brasília: IPEA, 2016. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/04102016td_2231.pdf.

¹⁸ See footnote supra.

¹⁹ It is symbolically contradictory that Congresswoman Carla Zambelli's Facebook page, without showing any data, states that there is too much bureaucracy in these structures.

AVELINO, Daniel P.; ALENCAR, Joana L. O.; COSTA, Pedro C. B. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência.** IPEA: Brasília, 2017. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8112>.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, B. **The expansion of participatory budgeting in Brazil.** Consultancy work project for the World Bank/ MDP-ESA (Africa), 2008.

BRAZIL STF. **Suspensão julgamento sobre validade de normas que extinguem conselhos da administração pública federal.** 2019a. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413877>.

BRAZIL STF. **Supremo suspende regras de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei.** 2019b. <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987>.

BRAZIL STF. **ADPF 623.** 2021. <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>.

CONAMA. **O que é CONAMA?** 2021. <http://www2.mma.gov.br/port/conama/>.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

FILGUEIRAS, C.; Faria, C. A. (Orgs.). **Governo local, política pública e participação na América do Sul.** Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), 2008.

FISCHER, Frank. Beyond Empiricism: Policy inquiry in post positivist perspective. In: **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 1, p. 129-146, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere.** Cambridge: Polity Press, 1962/1996.

HABERMAS, Jürgen. O conceito de poder de Hannah Arendt. In: FREITAG, Barbara; ROUANET, Sérgio P. (Orgs.). **Habermas.** São Paulo: Ática, 1976/1993.

HABERMAS, Jürgen. **The Theory of Communicative Action: Reason and the rationalization of society**, vol. 1, e. 2. Cambridge: Polity Press, 1981.

HABERMAS, Jürgen. On the Internal Relation Between the Rule of Law and Democracy. In: **Constitutionalism and Democracy**. London: Routledge, p. 267-276, 2017.

LOTTA, Gabriela (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

MIDDLEJ E SILVA, Suylan. Participation in Public Policy: Brazil. In: FARAZMAND, Ali (ed.), **Global Encyclopedia of Public Administration**, Public Policy, and Governance. Cham, Switzerland: Springer Nature Switzerland AG, 2019.

PAULA, Ana Paes de. Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. In: **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 1, p. 24-46, 2016.

PAULA, Ana Paes de; SOUZA, Mariana Mayumi Pereira de. **Gestão dialógica e tecnologias colaborativas**. Curitiba: Editora Appris, 2019.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 310-311, 1988.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo**. Coimbra: Almedina, 2018.

SILVA, Filipe Carreria de. Habermas e a esfera pública: reconstruindo a história de uma ideia. In: **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 35, p. 117-138, 2001.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança institucional, discurso e instituições: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. Tese de doutorado, Brasília, PPGA/UnB, p. 243, 2019.

SOLÉ, Juli Ponce. **La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida**. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, 2019.

TEIXEIRA, Ana Claudia; ALMEIDA, Carla; MORONI, José. **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Marília: Lutas Anticapital, 2020. <https://reformapolitica.org.br/2020/07/27/a-democracia-necessaria-e-desejada-dilemas-e-perspectivas>.

WALDO, Dwight. Development of Theory of Democratic Administration. In: **American Political Science Review**, v. 46, n. 1, p. 81-103, 1952.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 13/07/2021.
Aprovado: 25/09/2021.

Páginas: 173-184.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.15302

*
Associate Professor
University of Oklahoma.
paulo.moreira@ou.ed
OrcID: 0000-0001-8877-7823



Relevant aesthetic choices for dysphoric times in contemporary Brazil

Escolhas estéticas relevantes para tempos disfóricos no Brasil contemporâneo

Opciones estéticas pertinentes para los tiempos disfóricos en el Brasil contemporáneo

*Paulo Moreira**

Abstract

This paper analyzes two films, the fiction feature *Bacurau* by Juliano Dornelles and Kleber Mendonça Filho and the documentary *Democracia em Vertigem* by Petra Costa, as well as two essays (“Suspeito que estamos” and “Gente frouxa”) by Nuno Ramos. These are examples of successful cultural productions articulating a clear critical voice with a high level of aesthetic quality and being recognized as meaningful in Brazil and abroad. I want to understand new aesthetic directions that have affected contemporary cultural production in Brazil during the Bolsonaro years. These new directions indicate changes in the choice of narrative genre as well as the use of rhetoric strategies in order to articulate effective voices of resistance in a country dominated by the far right.

Keywords: Bacurau. Democracy on the Edge. Nuno Ramos. Kleber Mendonça Filho. Petra Costa. Cinema. Essay. Contemporary Brazil.

Resumo

Esse ensaio analisa dois filmes, *Bacurau* dirigido por Juliano Dornelles e Kleber Mendonça Filho e o documentário *Democracia em Vertigem* dirigido por Petra Costa, assim como dois ensaios (“Suspeito que estamos” e “Gente frouxa”) escritos por Nuno Ramos. Esses são exemplos de produções culturais que lograram articular uma voz crítica com qualidade estética e reconhecimento no Brasil e no exterior. Quero entender assim as novas direções estéticas que

têm afetado a produção cultural no Brasil nos anos Bolsonaro. Essas novas direções apontam para mudanças nos gêneros de narrativa assim como nas estratégias retóricas para articular eficientemente vozes de resistência em um país dominado pela extrema direita.

Palavras-chave: Bacurau. Democracia em Vertigem. Nuno Ramos. Kleber Mendonça Filho. Petra Costa. Cinema. Ensaio. Brasil contemporâneo.

Resumen

Ese ensayo examina dos películas, Bacurau dirigido por Juliano Dornelles y Kleber Mendonça Filho y el documental Democracia em Vertigem dirigido por Petra Costa, y dos ensayos cortos (“Suspeito que estamos” e “Gente frouxa”) del escritor Nuno Ramos. Son ejemplos de producciones culturales que logran encontrar una voz crítica con cualidad estética y reconocimiento del público en Brasil y en el extranjero. Con ese análisis busco ubicar las tendencias estéticas que han afectado la producción cultural en Brasil durante los años de la administración de Jair Bolsonaro. Esas nuevas tendencias apuntan cambios en géneros narrativos y estrategias retóricas para articular eficientemente voces de resistencia en un país en manos de la extrema derecha.

Keywords: Bacurau. Al filo de la democracia. Nuno Ramos. Kleber Mendonça Filho. Petra Costa. Cinema. Ensaio. Brasil contemporâneo.

INTRODUCTION

A series of historical events in Brazil explains the swift transition from qualified optimism and confidence about the future in the beginning of the twenty-first century to despair and hopelessness right now. Then and now, Brazilian artists and intellectuals have had to contend with challenges to their sheer survival as well as the challenge of reaching larger audiences despite the tacit economic censorship imposed by powerful Brazilian corporations, which act as gatekeepers of mass communication. In spite of these hurdles, Brazilian artists and intellectuals have continued to participate in the country’s political and cultural life much beyond the perceptions of entertainment as a mere commodity.

We are facing an unprecedented crisis in Brazil right now, and I do not use these terms lightly.¹ It started with the large street demonstrations that took over major cities in Brazil in 2013 when new forms of political and cultural militancy, closely tied to social media activism, suddenly became much more visible. At first these movements were across the political spectrum, filling the streets with groups sponsoring widely differing agendas in heterogeneous crowds. It was possible to witness, as I did in

¹ I always keep in mind historian Francisco Iglesias’s observation about the way we tend to cheapen the concept of crisis: “A regra é a mudança, que pode ser mais ou menos acelerada, pois não há igualdade no fluxo temporal. Todas as fases são críticas, há uma crise permanente, de modo que a afirmativa comum de que determinada época é de crise é a-histórica, pois todas o são: apenas em algumas o ritmo se acelera, há o salto—são as revoluções. A nota constante, porém, é a mudança.” [Add English translation?] “Change is the rule. It may be faster or slow according to different time flows. All epochs are critical, there is a permanent crisis. In this sense the common assertion that a specific epoch is a time is a crisis is ahistorical. All times are critical: in some there is a leap – they are the revolutions. The constant tenor is, therefore, one of change.”

Campinas and Belo Horizonte, crowds touting loudly and vehemently very progressive and reactionary agendas. Sometimes there would be confrontations; other times these groups simply seemed to ignore one another.

Soon it became clear that the greatest change in the political landscape after that period of unrest was the presence of a conservative coalition bent on gaining the political upper hand by any means necessary, especially after losing their fourth consecutive presidential election. This coalition included traditional conservative politicians, new extremist figures from social movements whose image was boosted principally by social media, figures from the judiciary, and overwhelming support from the country's traditional media. Together, they brought about the swift impeachment of Dilma Rousseff on accounting technicalities in 2016 and the lightning-speed indictment and conviction of former president Luiz Inácio Lula da Silva in 2018, which prevented him from running. Those two political/judicial coups secured the transfer of political and state power first to establishment conservative figures under Michel Temer and later to far-right extremists gathered around Jair Bolsonaro, who aligned Brazil with the most extreme neoliberal conservative ideologies and policies in the world.

These fast and profound changes have affected cultural production in Brazil. Arguably every cultural production has a political content—even emphatic affirmations of complete indifference to politics or social conditions come with their own political meanings. In a country as unequal as Brazil, cultural relevance is always an urgent matter, but in contemporary Brazil, cultural production has had to contend with political meaning and cultural relevance in a fight for its own survival. The far right currently in power demands that the capitalist market should be the only judge of whether some form of cultural expression (understood exclusively as entertainment) should exist. They only ask for state intervention so that dissention can be censored, or even eliminated, in the very narrow definition of family values and patriotism. Since 2013 individual artists and intellectuals have met with a violent backlash. From civil society, it ranges from social media vitriol to defilement and death threats. From the state, there are cuts in public investment and threats of the extinction of public institutions and sponsorship of the arts. This war against culture has exacerbated critical issues for democracy in Brazil: serious, chronic problems of gross human rights violations and rampant environmental destruction that now the federal government openly supports.

Cultural producers have responded to these issues with a resurgence in the affirmation of strong, open political stances. This resurgence demands the effective balance of the aesthetic and the communicative aspects of cultural production. This issue has been the subject of debates in Brazil for a long time because Brazilian

culture has a long record of reflection on artistic practices under precarious political circumstances since the 1964 military regime and the demand for political participation led to debates, for example, over the so-called *patrulhas ideológicas*.² Brazilian intellectuals and artists have found effective ways of processing the recent past, the present, and the future in their cultural production and articulating a clear, engaging voice in the face of utter destruction and despair.

Significant examples of cultural responses to these challenges are two short essays by artist and writer Nuno Ramos: “Suspeito que estamos ...” (“I Suspect We Are ...”) (2014) and “Gente frouxa” [“Cowardly People”] (2018)—later collected in *Verifique se o mesmo* (2019)—and two films: the 2019 *Bacurau*, directed by Juliano Dornelles and Kleber Mendonça Filho, and the 2019 documentary *Democracia em vertigem*, directed by Petra Costa. These cultural projects are successful on two different levels: they articulate clear, critical voices with a high level of aesthetic quality, and they have been recognized as meaningful by the public in Brazil. These four examples illustrate the new aesthetic directions for contemporary cultural production in Brazil.

On May 25, 2014, Nuno Ramos published the essay “Suspeito que estamos ...” in the newspaper *Folha de São Paulo*. That year saw the release of the final report from the Comissão Nacional da Verdade [National Truth Commission] on human rights violations during the military dictatorship between 1964 and 1986 and a serious crisis in water management in the city of São Paulo that forced parts of the largest metropolis in Latin America into compulsory rationing. There was also a disconcerting World Cup with very different protests, from the public at large outside and from the upper class inside stadiums, and the usual apotheosis of national frenzy induced by the media ending in an extraordinary debacle with Brazil’s humiliating defeats to Germany and Holland. In the second semester, Dilma Rousseff’s electoral victory enraged conservatives and galvanized a rabid, racist, misogynist opposition with a torrent of hate speech in social media.

Ramos opens his essay with an ironic statement of ignorance: “The newspaper offered me various topics, but I never felt prepared to write comprehensibly about any of them. So, I decided to write about things I do not actually know, but only suspect.”³ “I suspect that” becomes a refrain repeated forty times throughout the short essay until the rough, dramatic end: “*suspeito que estamos fodidos*” (“I suspect we are screwed”). Ramos gives us many examples of dead ends for the Brazilian culture, which are articulated around four main themes.

The first is the absolute centrality of violence in Brazil. Daily violence affects

² The term originated in a book of interviews on the subject of art and political engagement organized by Heloísa Buarque de Holanda and Carlos Alberto Pereira in 1980.

³ In the original, “O jornal me propôs vários temas, mas nunca me senti preparado para dar conta de nenhum. Então resolvi escrever sobre o que não sei, mas suspeito.”

the value Brazilians give human lives, informs the most popular cultural industry, and shapes Brazil's urban environment. The omnipresence of violence in Brazil leads the culture to what Ramos calls a general loss of the notion of limits and proportions—acceptance and tolerance toward unacceptable and intolerable levels of violence. The second theme is what Ramos calls Brazil's "domestic debt": the country owes a lot to many different groups of marginalized people. The accumulation of this social debt over time and Brazil's persistent delinquency reflect the country's chronic social inertia. The third theme is the replacement of politics with economics in Brazil's imaginary discourse. As neoliberal economic logic has dominated public discourse, governments have been transformed in public opinion into mere service providers. Accordingly, public opinion's attention has shifted from citizen rights to consumer rights and drained Brazil's political imagination completely. The last theme is the encroachment of the concept of privatization onto every aspect of life and beyond every limit up to the "*privatização do infinito*" ("privatization of the infinite") by the new age spiritualism of Paulo Coelho, the Catholicism of Padre Marcelo Rossi, and the Evangelicalism of Bispo Edir Macedo. The result is the realization of Margaret Thatcher's infamous 1987 proposition that "there's no such thing as society. There are individual men and women and there are families" (*Guardian*).

Ramos's net is cast well beyond the usual harangues against corrupt politicians and selfish elites—an expression of empty exceptionalism repeated ad nauseum since forever in Brazil—and Ramos is not afraid of naming names. In an unabashedly sarcastic tone, he has no qualms in using examples of very well-known figures: the singer Ivete Sangalo dances and sings like "*um ríspido sargento*" ("a tough sergeant"); TV host Luciano Huck promotes a grotesque spectacle of cruelty and idiocy every week; and Rede Globo's ever popular *Jornal Nacional* performs a ridiculous, self-congratulatory *mise-en-scène* daily that Ramos calls "*um manto auto-elogioso*" ("a self-aggrandizing mantle").

On October 23, 2018, one week before the fateful run-up elections that brought Jair Bolsonaro to power, Ramos wrote another opinion piece in *Folha de São Paulo* called "Gente frouxa." Ramos now goes from biting sarcasm to urgent fury. The piece addressed directly (and fiercely) political figures such as Fernando Henrique, Marina Silva, Ciro Gomes, and Fernando Haddad, as well as frequent *FSP* columnists such as the economist Samuel Pêsoa, the journalist Hélio Schwartsman, and the philosopher José Arthur Giannotti, and even the newspaper itself. His dissatisfaction is the general inaction toward the impending victory of the far right in the elections:

... you have stuffed yourselves in this sinister festival of hesitations, indifference, and petty calculations. Has the panic I feel not reached you yet? Do you hear these broken voices, all these people crying? Where are you? Yes, I can hear the argument—hatred against all

politicians is what brought about this petty monster. Be politicians, not cowards. Defend those at risk. It is not an overstatement to say that after what is about to come, all of us will be at risk, and more so those of us who poor, black, queer, lesbians, transgendered. Get yourselves together. Act as a bloc, take off your badges, call people to the streets, take a risk. Create something new. Cowardly people.⁴

Mixing formal and colloquial registers to add emphasis to his urgency and open aggressiveness, Ramos's principal aim was the complacency of most of the political establishment as we watched the rise to power of a dreadful political force that was anything but a novelty, since its ideas and intentions were very well known after decades of public discourse and political presence.

The wave of aggressive neoliberal reforms started with the administration of former vice president Michel Temer giving the term *resistance* particular prominence in Brazil, but some forms of resistance are clearly more interesting (and effective) than others. The idea of resistance has found its best representation with Kleber Mendonça Filho and Juliano Dornelles's film *Bacurau*. Mendonça Filho and Dornelles (then a production designer) had already worked together in two remarkable films: *Neighboring Sounds (Som ao Redor)* (2012) and *Aquarius* (2016), which both pointed to defiant gestures of resistance against traditional and modernizing oppressive structures in Recife. Both films had international acclaim, and the film crew took advantage of a showing of *Aquarius* in the 2016 Cannes Festival to denounce the impeachment of Dilma Rousseff as a coup d'état at a moment when mainstream Brazilian media repeatedly assured public opinion that the process was legitimate (and necessary) and that there were no institutional ruptures in Brazil. The Temer administration's reaction was swift: Six days after the Cannes protest, the Ministério Público Federal started investigating alleged irregularities in the film's public financing. In August the Ministério da Justiça rated *Aquarius* appropriate only for those over 18 years old in a clear attempt to limit its public. And in September a commission assembled by the Ministry of Culture decided not to choose *Aquarius* as Brazil's entry for the Oscars' nominations in 2017, choosing instead the little-known film *Pequeno Segredo*, directed by David Schurmann.

To understand better the narrative strategies of *Bacurau*, which are quite different from the ones used in *Neighboring Sounds* and *Aquarius*, let us think of fictional narratives spread along a continuum between two opposite extremes. On one extreme, stories engage openly in systematic symbolic expression (allegories); on the other extreme, stories prefer rhetorical self-effacement and are invested in

⁴ In the original, "... vocês se empanturram nesse festim sinistro de hesitação, de tibieza, de continhas. O pânico que sinto não chega a vocês? Essa voz quebrada, esse tanto de gente chorando? Cadê? Sim, posso ouvir o argumento—o ódio aos políticos é que criou esse monstinho. / Então sejam políticos e não covardes. Defendam os desprotegidos. Pois não é exagero—diante do que vem aí, desprotegidos somos todos, e mais ainda quem é pobre e preto e veado e lésbica e de sexo trocado. Juntem-se. Defendam em bloco, tirem a camisa, chamem para a rua, arrisquem. Criem. Gente frouxa."

showcasing the world “as it is” (realism). While allegories constantly invite us to engage in symbolic interpretation, realist narratives follow Flaubert’s injunction: “an author must be like God in the universe, present everywhere and *visible* nowhere” (*Correspondance*, 155). Most narratives do not coincide exactly with either extreme, combining these forms of representation with different degrees of intensity. *Bacurau* is a film that tries to explore to the fullest *both* forms of communication in a politically charged context.

The dreamlike sequence of Carmelita’s psychedelic funeral, the erasure of the city from GPS maps, the museum dedicated to *cangaceiros*, the drone resembling a flying saucer, the feast offering on a table with white linen for the leader of the invaders (which he disdainfully overturns), the nocturnal bird of the title,⁵ and the mostly American crew of invaders and their southern Brazilian minions are all pointing to symbolism. Some of them have clear, direct meanings while others are so rich with possibilities that they border on the enigmatic. At the same time, the gory, intense skirmishes between the people of *Bacurau* and the foreign invaders and the gripping suspense typical of horror movies point to the sheer force of the best cinematic realist tradition.

Bacurau is a unique take on the genre, combining widely different approaches, always with uncanny technical mastery, and this can be attested easily by looking at various reviews of the movie around the world. An English-speaking critic called the film “thoroughly unclassifiable ... a compendium of spaghetti Western, ’70’s sci-fi, social realist drama, and political satire” (Buder 2019). A Spanish-speaking critic called it “a mixture of typical elements from Brazilian legends and traditions with those commonly linked to Science Fiction, Western, Slasher, and Gore genres, with a strong political allegory attuned to our times” (Batlle 2020).⁶ A Brazilian critic mentioned “elements of drama, suspense, science fiction, and, mainly Westerns, in the framings, the soundtrack ... or even in the orangish cinematography that reminds us of John Ford or Sergio Leone” (Silva 2019).⁷ The most obvious point of reference is the master of gore John Carpenter: *Bacurau*’s school is dedicated to “João Carpinheiro” and uses the music piece named “Night”—part of Carpenter’s album *Lost Themes*.⁸

⁵ The *bacurau*, also known as the *curiango*, is a nocturnal bird that feeds on insects. It is also featured in “Bichos da Noite” (1967), a song by Sérgio Ricardo and Joaquim Cardoso that is featured in the funeral scene.

⁶ In the original in Spanish, “mixtura elementos propios de las tradiciones y leyendas populares brasileñas con otros ligados a la ciencia ficción, el western, el *slasher*, el *gore* y una fuerte alegoría política a tono con estos tiempos.”

⁷ In the original in Portuguese, “elementos de drama, suspense, ficção científica e, principalmente, faroeste seja nos enquadramentos, ns utilização da trilha Sonora ... ou mesmo na maneira em que utiliza uma fotografia alaranjada, que remete aos westerns de mestres como John Ford ou Sergio Leone ...”

⁸ Besides all the soundtracks for his own movies, Carpenter released three albums with his son Cody and Daniel Davies.

Bacurau expertly uses a number of techniques identified with U.S. films from the golden age of American cinema in the 1970s. Instead of nervous handheld cameras emulating documentaries and home videos typical of films such as *Cidade de Deus*, crane shots substitute for contemporary Steadicam techniques, Panavision anamorphic lenses that emulated cinemascope framing in the 1970s. Split diopters with double-focus photography add to the techniques used in a film that clearly refuses the frantic rhythm of contemporary action films but gets a firm grip on the hearts and minds of the audience. When the directors themselves called attention to this eclecticism, they added something else that is very important:

Bacurau looks like an *E.T.* but it is still a movie made by people like us. I always wanted to make genre films, but also very Brazilian films. And *Bacurau* is a classic suspense, an invasion flick, a western, but very, very Brazilian.⁹

As this passage highlights, the eclectic use of formulas does not imply in an exercise in post-modern gender riffing, because the film is invested in its Brazilian identity. As Diego Batlle, an Argentinian critic, notes, *Bacurau* is deeply rooted in Brazilian culture and in the culture of the *sertão*, both its legends and traditions and its many contemporary changes.

Taking place in a not-so-far-off future where public executions performed in crowded soccer stadiums are broadcast live on TV, the film also belongs to a very specific subgenre: the invasion flick, a variation usually found in either horror or science fiction. Instead of aliens, Michael Myers, Jason, or Freddy Krueger, the stalkers/invasers in *Bacurau* are first-world tourists (mostly from the United States) who travel to the far corners of the world on a human-hunting safari. *Bacurau* is erased off internet maps, and cellphone signals are jammed in preparation for the invasion. The grotesquely corrupt mayor Tony Jr. and a couple of Brazilian southerners filled with racism and a deep-felt sense of inferiority are instrumental in preparing the slaughter as entertainment for blood-thirsty tourists. The film makes it clear that even before *Bacurau* was a community under siege, its supply of water was precarious because of a dam and everybody hides from the mayor, who comes blasting empty promises and a suspicious voter registration scheme with a bullhorn. Furthermore, a radio transmission equipped with visual aids on a water truck informs us of a state-sponsored manhunt for Tunga, the leader of a small band of guerrillas involved in local resistance. The actor Silvero Pereira, who had already become a household name because of their participation in the Globo telenovela *A força do querer* in 2017, plays Tunga. Pereira was born in Mombaça, in the *sertão* of Ceará, and is one of the founding

⁹ In the original, “*Bacurau* um *ET*, mas continua sendo um filme da gente. Eu sempre quis fazer filmes de gêneros, mas que fossem brasileiros. E *Bacurau* é um filme clássico de invasão, de western, de suspense, muito brasileiro.”

members of the Coletivo Artístico As Travestidas. He defines their own identity thus:

... for a while I thought: “Am I a *travesti*? Am I trans? Am I a drag queen?” and then I realize I’m none of those things. I like being dressed as a woman and as a man. I like my image cis, *travesti* and drag queen.¹⁰

The conflation between the politics of resistance of armed guerrillas and queer identity in a small town in the backlands explains both the film’s appeal and the resistance against it in Brazil in spite of international acclaim. A clear sign that *Bacurau* touched a nerve was Samuel Pessoa’s short review. This regular columnist at *FSP* usually writes on economy—his area of expertise—and politics, but dedicated a whole column to *Bacurau* on September 19, 2019. Somehow disconcertingly, Pessoa complains in his column that “we’ll never know exactly how people in Bacurau pay their bills” and that “the screenplay could have been taken from a Marxist text from the 1960s.¹¹ A particular source of irritation of such critics was the character Tunga, commander of a ruthless resistance that leads to the decapitation of the invaders. In spite of the indignation of those who saw the character as a literal defense of violent political action, Tunga became *Bacurau*’s most popular character, compared in social media with Joaquin Phoenix’s character in *Joker*—which had been released around the same time—and even made into a carnival costume.

Petra Costa’s documentary *Democracy on the Edge* was released on Netflix in 2019, and it also created quite a stir in Brazil. Like Kleber Mendonça Filho and Juliano Dornelles, Costa had already released a documentary with extraordinary international acclaim—*Elena*—and when she went on stage to receive an award for her second film—*Olmo e a gaiivota* (2015)—in the prestigious Rio Festival, she said:

Soon I hope every woman in Brazil will have complete sovereignty over their own bodies. Sovereignty either to reject a pregnancy—interrupt it with an abortion—something that has been legal for more than 40 years in France, in the United States, and in Cuba—or to embrace and dive into pregnancy (as it happens in my film) and enjoy every right to do it in the best possible way. I also hope that no Brazilian woman be the target of verbal or physical sexism, from our president to filmmakers, actresses, maids—all the women.¹²

10 In the original, “... durante algum tempo, eu pensei: ‘será que sou travesti? Será que sou transexual? Será que sou *drag queen*?’ E ali fui descobrindo que não sou nenhuma dessas coisas. Eu gosto de estar vestido de mulher, de homem. Gosto da minha imagem Cis, travesti e *drag queen*.”

11 In the original, “nunca sabemos ao certo como as Pessoa em Bacurau pagam suas contas” and “o roteiro poderia ter saído diretamente das páginas de um texto marxista dos anos 1960.”

12 In the original in Portuguese, “Em breve eu espero que no Brasil toda mulher tenha soberania total sobre o próprio corpo. Seja pra rejeitar uma gravidez, interromper com o aborto—que já é legal há mais de 40 anos na França, nos Estados Unidos, em Cuba ... —seja pra mergulhar nela (como é no caso do nosso filme) e ter todos os direitos pra fazer isso da melhor forma. Espero também que nenhuma mulher brasileira sofra machismo verbal ou físico, desde a presidenta, às cineastas, às atrizes, às domésticas ... às mulheres!”

This speech instantly made her the target of vitriol on social media in Brazil, but she responded with a viral video called “Meu corpo, mihas regras,” in which she enlisted several actors to further discuss the issue.

Democracy on the Edge recounts the political events from the ascension of Lula to the presidency in 2003 to Bolsonaro’s victory in 2018. Especially after being nominated for an Oscar for Best Documentary, *Democracy on the Edge* struck a nerve in important figures of Brazilian conservative corporate media. In a radio interview, journalist and TV host Pedro Bial (none other than the official biographer of Globo’s Roberto Marinho) called Costa’s film “a delusional fantasy. It’s more than Manichean, it is a lie.”¹³ After Costa’s PBS interview promoting her film, the Twitter account of the Secretary of Communications of the Federal administration called Costa “an anti-Brazil militant,” and that set off a social media campaign of conservative figures condemning the film and its director, using mostly vitriolic, sexist terms. What bothered these critics the most is that Petra’s film reached a wider, international audience with a cohesive version of the events that simply invalidated the idea that the institutions in Brazil were still working democratically.

The film documents social and political facts and arranges them into a compelling narrative, and it does so from an openly personal point of view. Costa herself narrates the film in the first person and combines social and political events with personal reactions, including her family’s. Not pretending to be impersonal or neutral, *Democracy on the Edge* managed to tell the story of Brazilian politics after the end of the dictatorship in 1986 as the brave attempt to put years of authoritarian rule in the past and allow for the full participation of all Brazilians in the political life of the country. Most important Costa avoided the trap of relativizing (and thus somehow legitimizing) the two political coups that overthrew Dilma Rousseff in the middle of her second term and removed Lula from the subsequent elections by supposedly looking at both sides in contention in the political spectrum as equals.

It is worth noting that Costa’s film has not gotten old since 2019. In fact, the film has gained strength as its narrative was further corroborated by investigations on the manipulations of judges and prosecutors of the so-called Lava Jato investigation and the disastrous mismanagement of the environment and of the pandemic crisis under Bolsonaro’s divisive leadership.

Nuno Ramos, Kleber Mendonça Filho, Juliano Dornelles, and Petra Costa are only some examples of numerous artists and intellectuals in Brazil who have stood up for democracy and against authoritarianism. These cultural producers have made strong political statements that have galvanized people’s imaginations and punctured

¹³ In the original, “uma ficção alucinante. É mais que maniqueísmo, é uma mentira.” Bial also called Costa a *menina* with a voice that is “miada, insuportável” (“cat-like, unbearable voice”) amidst other openly misogynistic comments about Costa’s wish to please her mother with the movie.

the version of recent events tailored by the media. It is fundamental that we learn from them because others must help win the battle for Brazilian hearts and minds in order to reverse this already disastrous incursion into the neoliberal far right. The very future of Brazil may depend on it

REFERENCES

- BARROS, Luiza. Críticas a Petra Costa no Twitter da Secom ferem princípio de impessoalidade, diz professor de Direito. In: **O Globo**, February 4, 2020. <https://oglobo.globo.com/cultura/criticas-petra-costa-no-twitter-da-secom-ferem-principio-de-impessoalidade-diz-professor-de-direito-24228167>.
- BATLLE, Diego. Bacurau: fábula fascinante y demoledora. In: **La Nación**, January 2, 2020. <https://www.lanacion.com.ar/espectaculos/cine/fabula-fascinante-y-demoledora-nid2320249/>.
- BUARQUE DE HOLANDA, Heloísa; PEREIRA, Carlos Alberto (Orgs.). **Patrulhas ideológicas—arte e engajamento em debate**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- BUDER, Emily. How Split Diopter and Cinemascope Made the Weirdest Western You'll Ever See. In: **No Film School**, September 26, 2019. <https://nofilmschool.com/bacurau-movie-interview#:~:text=Bacurau%2C%20from%20Kleber%20Mendon%C3%A7a%20Filho,in%20a%20sci%2Dfi%20Western.&text=It's%20a%20compendium%20of%20spaghetti,%20utterly%20deranged%2C%20and%20hilarious>.
- COSTA, Petra (director). **Democracy on the Edge**. São Paulo: Busca Vida Filmes, Simmering Films, Violet Films, 2019.
- COSTA, Petra (director). **Discuso de Premiação do Festival do Rio**. <https://www.youtube.com/watch?v=wR0IOJnjsFk&t=0s>.
- COSTA, Petra (director). **Meu corpo, minhas regras**. <https://www.youtube.com/watch?v=CafzeA-9Qz8>.
- DORNELLES, Juliano; MENDONÇA JR., Kleber (directors). **Bacurau**. São Paulo: Vitrine Films, 2019.
- FLAUBERT, Gustave. **Correspondance X (1850-1854)**. Paris: G Charpentier, 1889.
- IGLESIAS, Francisco. **História e literatura—Ensaio para uma história das ideias no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- OLIVA, Bemfica de. Pedro Bial critica documentário *Democracia em vertigem*: 'Ficção alucinante.' In: **O Povo**. February 4, 2020. <https://www.opovo.com.br/noticias/brasil/2020/02/04/pedro-bial-critica-documentario-democracia-em-vertigem---ficcao-alucinante.html>.

PEREIRA, Silvero. Há uma revolução LGBTQ+ no sertão. In: **Vermelho**, September 28, 2019. <https://vermelho.org.br/2019/09/28/silvero-pereira-ha-uma-revolucao-lgbt-no-sertao/>.

PESSOA, Samuel. Em *Bacurau* o inferno são os outros. In: **Folha de São Paulo**, September 15, 2019. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2019/09/em-bacurau-o-inferno-sao-os-outros.shtml>.

RAMOS, Nunos. Suspeito que estamos ... In: **Folha de São Paulo**, May 28, 2014. <https://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2014/05/1460999-nuno-ramos-suspeito-que-estamos.shtml>.

RAMOS, Nunos. Gente frouxa. In: **Folha de São Paulo**, October 23, 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/10/gente-frouxa.shtml>.

SILVA, Célio. *Bacurau* mistura gêneros e alegorias para fazer um cinema arrebatador. In: **Ambrosia**, August 28, 2019. <https://ambrosia.com.br/filmes/bacurau-mistura-generos-e-alegorias-para-fazer-cinema-arrebatador/>.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 13/08/2021.

Aprovado: 10/10/2021.

Páginas: 185-215.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.13154

*
Doutora em Geografia
Física pela Universidade
Federal do Amazonas.
fariaivani@gmail.com
OrcID: 0000-0002-7543-2348

**
Doutoranda em Ciências do
Ambiente e Sustentabilidade
na Amazônia pela
Universidade Federal
do Amazonas.
carla.cetina@hotmail.com
OrcID: 0000-0003-3220-860X

Doutorando em
Biotecnologia pela
Universidade Federal do
Amazonas.
diego.ecologo@gmail.com
OrcID: 0000-0002-0498-6917



Conflitos territoriais, autonomia e o direito do povo mura à consulta prévia, livre e informada

Territorial conflicts, autonomy and the
right of the mura people to prior, free and
informed consultation

Conflictos territoriales, autonomía y el
derecho del pueblo mura a la consulta
previa, libre e informada

*Ivani Ferreira de Faria**

*Carla Cetina Castro***

*Diego Ken Osoegawa****

Resumo

Esse artigo visa compartilhar a experiência da realização da Assembleia sobre à Consulta Prévia, Livre e Informada junto ao povo Mura. Originou-se dentro do processo judicial a partir de uma Ação impetrada pelo Ministério Público Federal diante das denúncias do povo Mura contra atividades do empreendimento de exploração de silvinita denominado Projeto Potássio Autazes/Amazonas, sem previamente ter realizado CPLI. Pretende-se demonstrar a importância dessa discussão que antecedeu a elaboração do Protocolo de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado. Tal discussão pode servir para definir previamente os instrumentos, planejamentos e principalmente, a metodologia usada fundamentada na participação, autonomia e organização social, política e cultural dos povos indígenas. Os Mura decidiram elaborar o PCCLPI antes da realização da CPLI, definiram a metodologia para a elaboração do protocolo e ampliaram o número de Terras e aldeias que seriam consultadas extrapolando os limites do município de Autazes, incluindo terras regularizadas e sem providência.

Palavras-chave: Mura. Consulta. Mineração. Conflitos. Autonomia.

Abstract

This article aims to share the experience of holding the Assembly on Prior, Free and Informed Consultation with the Mura people. It originated within the justice process from the Action filed by the Federal Public Ministry in the face of complaints from the Mura people against activities of the silvinita exploration project called Projeto Potássio Autazes / Amazonas, without performing previously the PFIC. Such a discussion can serve to define previously the instruments, plans and mainly, the methodology used based on the participation, autonomy and social, political and cultural organization of the indigenous peoples. The Mura decided to elaborate the PCCLPI before the CPLI was held, defined the methodology for the elaboration of the protocol and expanded the number of Lands and villages that would be consulted by going beyond the limits of the municipality of Autazes, including regularized and unprotected lands.

Keywords: Mura. Consultation. Mining. Conflicts. Autonomy.

Resumen

Este artículo tiene por objetivo compartir la experiencia de realización de la Asamblea sobre la Consulta Previa, Libre e Informada junto al Pueblo Mura. Esta se originó dentro del proceso judicial a partir de una Acción, peticionada por el Ministerio Público Federal a causa de las denuncias del Pueblo Mura contra las actividades del megaproyecto de minerales para explotar silvinita, denominado Proyecto Potasio Autazes/Amazonas, sin haber realizado CPLI. Se busca demostrar la importancia de esta discusión que fue previa a la elaboración del Protocolo de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado. Esta discusión puede servir para que los pueblos indígenas definan sus instrumentos, planificaciones y principalmente la metodología utilizada fundamentalmente en la participación, autonomía y organización social, político y cultural de los pueblos indígenas. Los Mura decidieron elaborar el PCCPLI antes de realizar la CPLI, y así definieron la metodología para la elaboración del protocolo y ampliaron el número de Tierras y aldeas que serán consultadas extrapolando los límites del municipio de Autazes y sin importar si estas están demarcadas o no, ya que todas son Tierra Mura.

Palabras clave: Mura. Consulta. Minería. Conflictos. Autonomía.

INTRODUÇÃO

O Povo Mura denunciou a Empresa Potássio do Brasil junto ao MPF após obter a licença para fazer a prospecção do minério de Silvinita em Autazes em 2015 sem realizar a Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI) como determina a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Culminou na Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público Federal (processo número 19192-92.2016.4.01.3200) contra atividades do empreendimento minerário para a exploração de silvinita, denominado Projeto Potássio Autazes/Amazonas.

A Assembleia de discussão sobre o tema CPLI, naquele momento denominada de assembleia de pré consulta à Consulta Prévia, partiu da necessidade do povo Mura de entender o que é esse instrumento de consulta, os direitos e as legislações que a asseguram, conhecer e definir seus instrumentos e como queriam realizar esse processo. Já a Consulta Prévia propriamente dita, foi denominada de Consulta Prévia direta.

É importante não confundir essa assembleia, uma reunião de esclarecimento, com a CPLI. Essa discussão prévia em assembleia foi primordial para o Povo Mura,

pois a elaboração de Protocolos de Consulta surgiu a partir da iniciativa dos próprios povos indígenas e das comunidades tradicionais, fundamentando isto no seu direito à autodeterminação. Destarte era necessário que existisse um momento de discussão e deliberação sobre os caminhos que como povo iriam tomar, haja vista que muitos povos indígenas têm suas formas próprias de tomada de decisão definidas por suas sociedades e que não são escritas.

Até aquele momento nenhum processo de CPLI, segundo os preceitos da Convenção 169 da OIT, havia sido feito no estado do Amazonas e tão pouco junto aos povos indígenas. E principalmente, porque essa reunião, ora denominada assembleia de pré consulta, foi prevista no processo judicial ante a Justiça Federal como cumprimento ao direito de autodeterminação do Povo Mura estabelecido na Convenção 169 da OIT e com o objetivo de esclarecer melhor os povos indígenas e comunidades tradicionais sobre esse instrumento para que assim pudessem iniciar e propor formas de planejamento e implementação de acordo com suas maneiras próprias de tomadas de decisão que se diferenciam de povo para povo, conforme sua organização social.

Desta forma, não há como implementar modelo para esse tipo de discussão pois iria contra a autonomia e a diversidade cultural, social e política desses, razão pela qual a Convenção foi criada. Destaca-se que denominamos naquele momento de consulta prévia direta, a consulta sem a necessidade de se elaborar tanto o protocolo quanto essa discussão prévia, ou seja, diretamente sem nenhum tipo de discussão anterior.

Conforme disposto na Convenção 169 da OIT, nas consultas prévias, os povos indígenas têm que ser ouvidos e suas decisões são vinculantes. Portanto, a metodologia de trabalho utilizada na assembleia de pré consulta à Consulta Prévia, foi participante utilizando a problematização, a pedagogia da pergunta e a técnica da escuta sensível. A mediação ocorreu sempre de forma coletiva, em grupos, para primeiro sabermos quais os conhecimentos que eles tinham sobre a questão, suas dúvidas, seus anseios e seus receios, sempre fundamentados na interculturalidade e nas formas próprias de organização social, política, cultural e autonomia do povo Mura assegurados pela legislação nacional e internacional.

Essa metodologia, gestão do conhecimento utilizada para discussão na assembleia consiste em reuniões ou oficinas participantes. Parte do conhecimento pré-existente dos sujeitos sociais envolvidos, valorizando suas tradições culturais que associadas ou não a outros conhecimentos e tecnologias sociais podem produzir um outro conhecimento coletivo, ou evidenciar um conhecimento já existente, porém, posto em esquecimento, visando a construção de projetos e propostas para intervir em seus contextos, com autonomia. Não pode haver indução ou imposição dos outros conhecimentos ocidentais ou não sobre os conhecimentos próprios. O outro conhecimento vem a medida da ne-

cessidade e não pode se sobrepor ou inferiorizar aquele. Temos que deixar de lado o sentimento colonial de consumidores do saber e por meio da participação nas atividades e experiências próprias construir ou reconstruir seus conhecimentos, evidenciando suas epistemologias. (FARIA, 2018, p. 137)

Tem como objetivo respeitar e valorizar evidenciando as formas próprias de pensar, organizar, línguas, suas cosmologias e epistemologias, tratando-os como sujeitos e não objetos, para além de um pensamento abissal, parafraseando o prof. Boaventura de Souza Santos, de forma intercultural fundamentada na ecologia dos saberes. Pensar e utilizar metodologias participantes e coletivas respeitando as suas cosmologias é fundamental para a promoção da autonomia quando a diferença é posta de forma positiva e não como atraso ou inferioridade. (FARIA, 2018, p.134)

Todas as atividades sugeridas desde a proposta inicial foram discutidas e aprovadas em reuniões junto ao Povo Mura, cujos resultados respeitam sua autonomia e as legislações nacionais e internacionais que garantem a CPLI aos povos indígenas afetados por decisões legislativas ou administrativas. Portanto, a proposta metodológica usada nessa discussão prévia, não é modelo, mas uma maneira de discussão já praticada pelo Povo Mura em suas assembleias, reuniões nas aldeias e comunidades e bem como pelo Conselho Indígena Mura (CIM) quando vão discutir ou tomar algum tipo de decisão. Nesse caso, a interculturalidade é importante para esclarecer questões do mundo não indígena que contribuiriam para as tomadas de decisão futuras sobre o empreendimento da Potássio do Brasil em Autazes.

É importante esclarecer que nossa mediação com o apoio do Laboratório Dabukuri - Planejamento e Gestão do Território na Amazônia foi fundamental para garantir a autonomia do Povo Mura e a imparcialidade no processo e ainda a responsabilidade que a universidade e os cientistas assumem em desenvolver tais trabalhos técnicos. Ressaltamos ainda que a nossa participação só foi possível porque houve aceitação entre as partes envolvidas no processo, Justiça Federal, empresa e principalmente a Associação que representa o Povo Mura, o Conselho Indígena Mura CIM.

Para tanto a proposta metodológica deve estar em consonância com as epistemologias e cosmologias dos povos indígenas e a equipe de trabalho deve ter aceitação e gozar da confiança das partes envolvidas, principalmente dos povos indígenas.

1 A DENÚNCIA: O DIREITO DO POVO MURA DE SER CONSULTADO

No município de Autazes, no estado do Amazonas, foi descoberta a maior reserva de silvinita do Brasil. A silvinita é uma rocha sedimentar principalmente composta por dois sais, o cloreto de sódio e o cloreto de potássio, de onde pode ser extraído o potássio,

que é um dos macronutrientes mais importantes para a nutrição vegetal e é empregado para a produção de fertilizantes químicos utilizados na agricultura convencional, sendo que 91% do potássio utilizado no Brasil é importado. A dimensão das reservas minerais e a dependência externa do fornecimento foram fatores determinantes para que a empresa denominada “Potássio do Brasil” se interessasse pela exploração.

Em 2008 as pesquisas minerais foram autorizadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). A partir de 2010 a empresa passou a fazer os estudos de prospecção mineral e de viabilidade econômica para determinar a localização e extensão da reserva de silvinita e seu potencial econômico. As autorizações do DNPM incidiam sobre Terra Indígena Jauari, e a partir de 2013 às perfurações começaram a atingir diretamente esta terra indígena, que já estava em processo de demarcação e tinha os limites conhecidos através do relatório de identificação e delimitação.

Em maio daquele ano a empresa foi notificada pela FUNAI para que as operações parassem imediatamente, ato que foi ignorado pela empresa, que deu continuidade às atividades. Durante a pesquisa mineral, foram perfuradas áreas dentro desta terra indígena sem conhecimento e permissão do Povo Mura, chegando a afetar um cemitério sagrado da Aldeia Jawari. Concluídos esses estudos, em 2013 iniciaram-se os estudos de Impacto ambiental, referentes à fase da licença prévia do processo de licenciamento ambiental, tendo como base o termo de referência N°008/2014 - GEPE, emitido pelo Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM). O IPAAM demorou para encaminhar para FUNAI as informações técnicas necessárias para que pudesse elaborar o termo de referência sobre o Estudo do Componente Indígena (ECI) do processo de licenciamento, que foi emitido em maio de 2015. Mesmo sem a conclusão do ECI, em julho de 2015 os resultados dos estudos de impacto ambiental foram protocolados e a licença prévia n° 54/2015 foi outorgada pelo IPAAM à Potássio do Brasil.

O Povo Mura não foi consultado para as autorizações de pesquisa e a realização das perfurações em seu território, que acabaram violando cemitérios sagrados e provocando sérios danos e indignação ao Povo Mura, tampouco foram consultados durante o processo de licenciamento. Esses fatos foram denunciados ao Ministério Público Federal, que expediu em julho de 2016 recomendação ao IPAAM para que cancelasse a licença prévia e à Potássio do Brasil que suspendesse as atividades de pesquisa na região até a realização da consulta em respeito à legislação existente.

Os pedidos não foram atendidos e o MPF levou o caso à justiça federal por meio da Ação Civil Pública n°19192-92.2016.4.01.3200 (ACP), solicitando liminarmente, em caráter de urgência: a suspensão liminar dos efeitos da licença prévia do empreendimento; suspensão dos efeitos das autorizações de pesquisa mineral; determinação de que a Potássio do Brasil se abstenha a realizar qualquer ato ou procedimento concer-

nente à implementação do projeto e a realização de estudos complementares específicos para avaliar os impactos do empreendimento sobre as comunidades tradicionais ribeirinhas. Também solicitou, em caráter permanente: a nulidade da licença prévia do empreendimento, condenação da Potássio do Brasil a não fazer qualquer ato referente a implementação do projeto até a realização da Consulta Prévia Livre e Informada e a regularização do licenciamento ambiental pela esfera Federal (IBAMA) e não pelo órgão ambiental estadual (IPAAM).

Após realização de audiências de conciliação entre as partes (Representantes do Povo Mura, MPF e Potássio do Brasil) ficou definido que seriam realizadas assembleias para apresentar informações e esclarecer sobre o processo de CPLI e protocolos de consulta, com objetivo de que o Povo Mura debatesse a forma adequada de realização da consulta e o que iria se adequar a sua organização social. Esta etapa do processo de planejamento da CPLI foi denominada “Assembleia de Pré-Consulta” pois seria uma etapa de preparação onde os Mura teriam que decidir se seu processo de decisão seria estabelecido por um Protocolo de Consulta (o qual representaria a necessidade de construção deste protocolo) ou se realizariam o processo de consulta sobre a exploração de silvinita sem protocolo. Também ficou definido que as despesas seriam custeadas pela empresa Potássio do Brasil e para a condução das assembleias foi nomeada a prof. Dra. Ivani Ferreira de Faria, da Universidade Federal do Amazonas e indicada a participação do antropólogo Bruno Caporrino como observador e facilitador do diálogo com o Povo Mura pelo MPF.

2 O EMPREENDIMENTO MINERÁRIO PARA EXPLORAÇÃO DE SILVINITA - PROJETO POTÁSSIO AUTAZES/AMAZONAS

O Projeto Autazes, empreendimento em questão, da empresa “Potássio do Brasil” contempla uma unidade para lavar e beneficiar em superfície minério proveniente de camadas de silvinita - composta principalmente por sais de cloreto de sódio (NaCl) e cloreto de potássio (KCl) - tendo o objetivo de extrair, purificar e comercializar grânulos de KCl.

A Jazida de silvinita está localizada no município de Autazes/AM, estando situada a cerca de 130 Km de Manaus, possui 13 km de comprimento e 10 km de largura, se sobrepõe à Terra Indígena Jauari e outros territórios tradicionalmente ocupados pelos Mura, que ainda necessitam de providências de demarcação. É possível observar (Figura 1) a localização planejada para a infraestrutura principal do empreendimento, bem como a localização da Jazida e sua sobreposição com a TI Jauari. A jazida está localizada em profundidades de 700 a 900 m abaixo do solo, com espessura lavrável

que varia de 1 a 3,5m e possui capacidade de produção anual de 2.440.000 t de KCL granulado a uma pureza de 95%.

A documentação enviada pela empresa no processo de licenciamento prevê que a exploração da silvinita será realizada pelo método de câmaras e pilares, a mina será dividida em eixos de desenvolvimento principal e câmaras de exploração. A retirada da silvinita para o beneficiamento em superfície será realizada por meio de 2 poços tipo *shaft* e galerias subterrâneas que serão abertas ao longo da exploração e conforme forem deixando de ser utilizadas serão preenchidas por rejeitos (material extraído do subsolo não utilizado comercialmente).

A planta de beneficiamento prevê capacidade para beneficiar 8.500.000 t de silvinita por ano. De forma simplificada, a silvinita será extraída ao longo das câmaras subterrâneas e retirada por sistema de transporte vertical e armazenada em dois silos. Destes silos poderá ser encaminhada à uma pilha de estocagem, ou diretamente para as instalações de britagem para diminuir o tamanho dos fragmentos de silvinita para poderem seguir para a estação de lixiviação a quente.



Figura 1 - Localização do empreendimento no município de Autazes.
 Fonte: OSOEGAWA, Laboratório Dabukuri/UFAM. Manaus, dezembro de 2020.

Nesta estação uma salmoura é aquecida à determinada temperatura, de forma a fazer com que o cloreto de potássio se dissolva e o cloreto de sódio se mantenha em forma sólida. Em seguida ocorre separação do KCL que não foi completamente dissolvido (que retorna ao processo de lixiviação a quente). Por fim, ocorre o resfriamento da solução para a cristalização do KCL purificado, remoção da umidade e compactação.

O processamento prevê a produção de grande quantidade de rejeitos, cerca de 4.740.000 t/ano, que serão compostos principalmente de cloreto de sódio e cloreto de magnésio. O projeto indica que parte desse rejeito pode ser utilizada para preenchimento das cavidades lavradas no subsolo e que parte necessitará ser disposta em duas grandes áreas de gerenciamento de rejeitos, cada uma com uma pilha de estocagem de 1,2 km x 1,2 km de extensão, chegando à altura de 20m, com volume estimado de 24.000.000 toneladas de rejeitos cada.

O planejamento para este resíduo é deixar que ocorra o processo natural de lixiviação, produzindo uma salmoura altamente concentrada em sais, para que esta seja injetada na porção basal da formação Alter do Chão (localizada entre 310 a 400m de profundidade). Haverá estrutura de drenagem, estocagem e injeção de salmoura, composto por 14 poços localizados próximos às pilhas de rejeito, que introduzirão esse resíduo altamente salino no subsolo ao longo da fase de exploração do empreendimento e por mais 30 anos após o fechamento do empreendimento. Além dos resíduos solúveis estima-se que de 10.000.000 a 12.000.000 m³ de resíduos serão insolúveis, compostos de materiais argilosos, que serão dispostos em células e envolvidos por geomantas.

A infraestrutura do empreendimento também contará com a construção de porto fluvial na vila de Urucurituba, no rio Madeira, para o escoamento da produção. Anexo ao porto será construído galpão de armazenamento do produto e quatro cais flutuantes, capazes de se acoplarem. A infraestrutura foi planejada para comportar ao menos 20 barcaças de 2.000 t cada (totalizando 40.000 t) e ancoradouro para barcaça com óleo diesel. O projeto ainda prevê que para interligar o porto à planta de beneficiamento uma estrada padrão classe II do DNIT, a proposta para a construção dessa estrada é a ampliação e asfaltamento de um caminho vicinal não pavimentado já existente na região.

O projeto indica que na fase de implantação do empreendimento serão necessários 1200 funcionários e 1400 durante a fase de exploração. Diante dessas informações fica evidente o grande porte do empreendimento sendo possível ter a noção da dimensão dos volumes que serão extraídos, produzidos e transportados, bem como as possíveis modificações no fluxo de embarcações, e na dinâmica migratória para ocupar os postos de trabalho.

2 A REIVINDICAÇÃO DO DIREITO DE CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA E AUTODETERMINAÇÃO DO POVO MURA

O Povo Mura começou a reivindicar o direito de CPLI quando foram desenvolvidas as oficinas apoiadas pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), motivadas

pela indignação que suscitou a perfuração de um antigo cemitério localizado na terra indígena Juary. A partir deste evento, o povo Mura apresentou denúncias ao MPF, que em 2015 apresentou ACP, solicitando à Justiça Federal a paralisação de qualquer atividade da empresa Potássio do Brasil, sem a devida CPLI sobre o empreendimento que já contava com a licença prévia.

O direito de CPLI pode ser encontrado especificamente em dois corpos normativos internacionais, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, e este se fundamenta em vários princípios do direito que tratam sobre direitos humanos. Nos últimos anos houve um aumento nos registros das reivindicações dos povos indígenas, dos quilombolas e das comunidades tradicionais por projetos de desenvolvimento, exploratórios de recursos naturais que cada vez mais vão pressionando os territórios de uso tradicional.

A Convenção 169 da OIT foi emitida em 1989, e ratificada pelo Brasil em 2002, sendo está de caráter vinculante para os Estados que a ratificaram. A questão da obrigatoriedade da realização de processos de CPLI já deveria ser uma questão superada. Quando o Brasil ratificou a Convenção 169 da OIT, se obrigou a cumprir com todos os preceitos legais contidos nela, portanto, quando no Brasil existe uma medida administrativa ou legislativa que irá afetar aos povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas, o estado brasileiro está obrigado a realizar processos de CPLI respeitando a diversidade cultural destes grupos sociais.

Existe ampla literatura que traz diversas definições do que deve ser considerada a CPLI, suas características e princípios. Por sua parte, encontramos no artigo 6 da Convenção 169 da OIT, que:

(...) Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (...). (OIT, 1989)

Anaya (2013, p. 20) afirma sobre a CPLI que este corresponde a um diálogo de boa-fé, onde ambas partes cheguem a um consenso:

A consulta consiste num diálogo de boa-fé, livre de pressões ou manipulações, pela qual as partes tentam e cooperam para chegar a uma decisão em consenso. O dever dos Estados de consulta aos povos indígenas neste sentido procede quando seus direitos da propriedade sobre suas terras podem ser afetados. Também aplica quando outros direitos podem ser afetados, como seu direito à cultura e religião, por exemplo, quando uma decisão pode afetar sítios sagrados, ou o direito dos povos indígenas de estabelecer suas próprias prioridades para seu desenvolvimento.

Já na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas nos seus artigos 10 e 19, este direito é muito mais desenvolvido no sentido de afirmar que é necessário obter o Consentimento Livre, Prévio e Informado, quando se trate que os povos indígenas sejam removidos ou obrigados a sair dos seus territórios:

Artigo 10: Os povos indígenas não serão removidos à força de suas terras ou territórios. Nenhum traslado se realizará sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados e sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, com a opção do regresso (...)

Artigo 19: Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem. (ONU, 2017)

A CPLI tem-se caracterizado por reunir em si mesma uma série de elementos que permitem a participação dos povos indígenas na tomada de decisões que lhes afetem diretamente, respeitando para isto suas formas de se organizar e entender o mundo.

Assim como têm afirmado o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial e o Comitê de Direitos Humanos da ONU, a CPLI tem relação com os princípios da não discriminação e integridade cultural, e os governos estão obrigados a garantir aos povos indígenas o disfrute dos direitos em condições de igualdade em relação a sua participação no âmbito público, assim como também, estão obrigados a não tomar uma decisão sem o consentimento informado destes, já que esta norma tem seu fundamento nos princípios do autogoverno e autodeterminação. (ANAYA, 2005, p. 237)

A consulta está baseada no princípio de autogoverno e no princípio de participação, ambos permitem a efetividade da autodeterminação. Por meio da CPLI, às comunidades indígenas além de encontrar efetivado o aspecto político do seu direito de autodeterminação, podem participar no panorama político. Este panorama permite a reivindicação das exigências pelo respeito dos direitos dos povos indígenas, assim como também a manifestação da sua cultura, a partilha dos seus conhecimentos tradicionais, e a existência de uma diversidade cultural esquecida por vários séculos.

Como podemos observar na Convenção 169 da OIT, não se estabelece especificamente a elaboração dos protocolos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado. Estes têm surgido nos distintos países, como forma autônoma que os povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas encontraram para defender o respeito às suas próprias formas de organização social e tomada de decisão.

Neste sentido a juíza que estava conhecendo a ACP e mediando as audiências de conciliação entre MPF e a empresa Potássio do Brasil, Ltda., em cumprimento ao direito de autodeterminação dos povos indígenas, determinou que seria o Povo Mura quem deveria decidir a forma em que estes queriam ser consultados, seus tempos e os instrumentos adequados para efetivar este importante direito.

Para o Povo Mura a reivindicação desse direito desde o início, foi uma luta constante contra os preconceitos e as incertezas. Durante os estudos que foram realizados pela empresa Potássio do Brasil, se afirmava que não existiam povos indígenas na região. O primeiro contato com as lideranças Mura, esteve marcado pelos esclarecimentos das principais características do direito da CPLI. Ao falar sobre este direito é impossível não reconhecer que se trata de um direito relativamente novo, em comparação com outros direitos (Terra, saúde e educação por exemplo), este ainda se encontra em constante evolução.

Verificamos que existiam conceitos como consultas públicas, audiências públicas e planos de Consulta Prévia, que eram confundidos uns com os outros, quanto a suas finalidades e seus objetivos. Assim, ficou evidente que existia uma confusão quanto aos instrumentos (a possibilidade de criar seu próprio Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada) que deveriam ser aplicados no caso específico, e para o qual seria necessário ter uma abordagem intercultural e um mesmo entendimento enquanto a importância que estas características fossem respeitadas.

Para isto foi fundamental ter muito claras as características do direito à CPLI que durante a assembleia também foram trabalhadas utilizando vários procedimentos metodológicos que nos permitiram dialogar e pôr em prática conforme o contexto que o Povo Mura estava vivenciando. As características mais importantes a tratar foram:

A consulta é prévia: partimos do princípio que o direito à CPLI determina que esta deve ser prévia já que deve se realizar antes de qualquer decisão ou atividade que lhes afete aos povos indígenas. O objetivo de determinar que a CPLI deve ser prévia, é a necessidade de contar com a participação da comunidade em todo o processo da medida, pois não se trata de uma pergunta que deve ser respondida “sim” ou “não”, mas deve corresponder a um verdadeiro diálogo intercultural, horizontal, e para isto é fundamental que a discussão anteceda a decisão.

A Convenção 169 da OIT (SILVA, 2008, p. 58), continua estabelecendo no artigo 16, numeral 2, que a consulta deve ser prévia a qualquer ato administrativo, devido aos possíveis prejuízos que possam acontecer no território indígena. Se a empresa Potássio do Brasil bem como o IPAAM, houvesse respeitado desde o início de suas atividades o direito de CPLI do Povo Mura, por exemplo, possivelmente não teria sido perfurado o cemitério na Terra Indígena Juary, pois existia um entendimento da empresa sobre o território, a partir do olhar do Povo Mura.

Mesmo que a consulta seja prévia, permite que exista tempo suficiente para que as comunidades se informem e preparem para participar no processo de decisão da medida. Permite determinar desde o início “as regras do jogo”, desde seu planejamento, e não quando já se conta com uma licença prévia. (MAZARIEGOS, 2014)

Então, não é suficiente afirmar que a consulta tem que ser prévia à decisão final, tem que ser prévia a qualquer atividade que tenha por objetivo estabelecer uma medida administrativa ou legislativa, tomando em consideração que esta impactará de forma negativa ou positiva, a uma ou várias comunidades.

Neste sentido, constatamos que a participação do Povo Mura no processo de autorização na exploração de silvinita, desde o início, se viu vulnerada. A licença de exploração mineral outorgada pelo IPAAM foi outorgada sem previamente ter ouvido as comunidades.

A consulta é livre: a liberdade da CPLI, determina que esta deva se dar sem pressões ou coações por parte das autoridades do estado ou das empresas exploradoras dos recursos, nem por qualquer outra entidade ou pessoa que tenha interesse ou não na exploração. Já que se pretende conseguir o consentimento da comunidade, e tendo em consideração que o direito a CPLI é um ato jurídico, e todo ato jurídico produz efeitos quando pouse as características de discernimento, intenção e liberdade, para que a decisão da comunidade seja legítima, não se pode permitir nenhum ato que viole a manifestação da vontade da comunidade.

Considera-se que a consulta tem que ser livre, segundo o direito à informação, que os interessados conheçam a detalhe as consequências que a medida trará, e segundo isto possam emitir ou não o seu consentimento. Assim mesmo o processo da consulta tem que ser uma negociação horizontal entre as comunidades e as empresas, respeitando os métodos de tomada de decisões tradicionais, os quais são aceitos, reconhecidos e legitimados pela comunidade. (MAZARIEGOS, 2014, p.430)

A consulta é informada: determina-se que a consulta tem que ser informada, já que, unida a característica da liberdade da consulta, é impossível conseguir o consentimento da comunidade, sem outorgar todas as informações sobre os benefícios, custos, prejuízos e riscos, que trará a medida.

A consulta informada significa ter de realizar alguns estudos precisos para informar as comunidades todo o panorama do que acontecerá com a medida. Isto não tinha acontecido no caso do Povo Mura, pois como pudemos constatar existiam muitas confusões quanto ao direito de CPLI e sobre os impactos que a exploração de silvinita traria para seus territórios.

A consulta tem que ser realizada de boa fé: a característica que a consulta tem que ser realizada de boa-fé encontra-se regulamentado no artigo 6 da Convenção 169 da OIT no numeral 2, o qual dita literalmente que:

(...) 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (OIT, 1989)

Esta se refere que durante o processo da consulta a negociação entre comunidades, empresas e Estado, tem que se guiar pela boa fé dos sujeitos; quer dizer que o atuar destes tem que estar livre de pressões, evitando qualquer ato que possa provocar que a manifestação da vontade da comunidade, seja afetada.

Na Assembleia do Povo Mura foram levantadas várias questões que não estavam esclarecidas, e que serão tratadas mais na frente. Num primeiro momento achamos necessário tratar algumas diferenças para ter um melhor entendimento sobre a CPLI e outros instrumentos de participação cidadã como as audiências públicas (Quadro 1).

Quadro 1 – Características da Consulta Prévia Livre e Informada e Audiência Pública

| Consulta Prévia Livre e Informada | Audiência Pública |
|---|---|
| É um conjunto de reuniões que têm por objetivo informar sobre um determinado projeto, para que um povo possa tomar uma decisão, a qual terá que ser aceita pelo governo. | É uma reunião pública entre vários setores da sociedade com autoridades públicas. |
| Não se trata de uma reunião, e sim de todo um processo que tem por objetivo obter o consentimento de um povo indígena e comunidades tradicionais. | É uma reunião que versa sobre assuntos de interesse de várias pessoas da sociedade. É dizer que pode ser celebrada por qualquer assunto de interesse da coletividade. |
| A Consulta Prévia tem por objetivo chegar a um consenso entre o governo e um povo determinado que será afetado por alguma decisão, respeitando o direito de autodeterminação do povo. | Na Audiência pública as autoridades do Estado não pretendem obter o consenso dos setores da sociedade desenvolvida, já que a decisão final estará no poder da autoridade pública. |
| Durante todo o processo é necessário que existam especialistas que informem ao povo sobre a medida administrativa ou legislativa que lhes afetará. | É uma audiência para dar participação e promover o debate entre os cidadãos e as autoridades públicas nas decisões de um determinado assunto. |
| Corresponde a um direito fundamental dos povos indígenas e comunidades tradicionais. | Corresponde a um instrumento de participação da sociedade que permite um debate democrático, mas não de decisão. |

Fonte: FARIA, CASTRO, 2018.

Foi esclarecido durante a Assembleia que a legislação não estabelece tempos ou momentos adequados para elaborar os Protocolos de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado, que esta tem sido uma prática que os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais têm exercido e que fundamentam no seu direito de autodeterminação nas características da CPLI, que determina que devem ser processos culturalmente adequados, e que será o grupo social afetado quem decidirá.

Seguindo isto, o Povo Mura tinha duas possibilidades: elaborar seu Protocolo de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) ou ser consultados de uma vez, sem elaborar seu protocolo, sobre a exploração de silvinita. Para isto foi utilizado o termo de Consulta Prévia (Direta) o qual em conversações posteriores achamos o termo não adequado, mas colocamos no presente artigo pois foi o que utilizamos durante a assembleia e no relatório final.

Com a Consulta Prévia Direta não estamos afirmando que existem Consultas Prévias que podem ser mediadas ou que seriam realizadas por intermédio de outros atores que não sejam os povos sujeitos deste direito. Consulta Prévia Direta foi o termo que encontramos que podia expressar o fato do Povo Mura ser consultado de uma vez sobre a exploração de silvinita, sem realizar o protocolo de consulta, pois tínhamos que apresentar isto como uma possibilidade.

Embora apresentemos estas possibilidades explicamos como a elaboração dos Protocolos de CCPLI (Quadro 2), não somente representa uma preparação prévia para um processo tão complicado como são os processos de CPLI, mas também, como aconteceu no caso do Povo Mura, pode representar um processo que permite a união e uma reorganização social. Este permite deixar para traz qualquer tipo de diferenças, conflitos e desentendimentos que possam existir em qualquer grupo social, para colocar em primeiro lugar as reivindicações e o bem-estar da coletividade.

Para melhor entendimento dos participantes descrevemos as diferenças mais importantes entre cada instituto (Quadro 2):

Quadro 2 – Características do Protocolo da Consulta e Plano de Consulta Prévia

| Protocolo da Consulta | Plano de Consulta Prévia |
|---|---|
| Documento que define como um povo indígena quer ser consultado pelo Estado sobre qualquer empreendimento em suas Terras ou comunidades. | Documento que orienta a realização de um processo de consulta prévia específico, sendo construído e acordado pelo consenso entre seus participantes. |
| É elaborado de forma geral e pode ser aplicado a qualquer empreendimento, decisão administrativa ou decisão legislativa que afete o território ou direitos indígenas do povo envolvido. | É específico, elaborado para o processo de consulta de um determinado empreendimento, decisão administrativa ou legislativa que afete um povo indígena. |
| São construídos exclusivamente de acordo com a autodeterminação do povo indígena, que podem convidar e engajar instituições que consideram relevantes e que possam contribuir com o processo. | O Plano de Consulta é construído especificamente para colocar no papel como será realizado um processo de CPLI sobre um empreendimento ou sobre uma decisão que será consultada aos povos indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais. |
| Tem caráter de orientação geral, indicando de forma geral as premissas e diretrizes a serem observadas num processo de consulta, etapas e atividades gerais a serem realizadas e definidas caso a caso. | Tem caráter operacional, indicando o cronograma com detalhamento de atividades específicas, agendamento de datas e os recursos necessários para a realização das mesmas. |

(Continuação)

| Protocolo da Consulta | Plano de Consulta Prévia |
|---|--|
| O Protocolo de Consulta não possui objeto específico, mas serve de orientação geral para ser definida/aplicada caso a caso. | O Plano de Consulta deve necessariamente ser aplicado a um objeto específico de consulta (decisão administrativa ou legislativa). |
| O Protocolo de Consulta nasceu para explicar aos terceiros como é que os povos indígenas, quilombolas ou comunidades tradicionais devem ser consultados. Estes refletem uma identidade do grupo social, assim como a organização social, a forma de tomada de decisão já existente. | É um instrumento muito mais operacional e impessoal. Tem por objetivo detalhar como será realizado o processo de CPLI. Não procura reforçar a identidade de um grupo social. |

Fonte: FARIA, CASTRO, 2018.

3 CONSTRUINDO O PROCESSO DA ASSEMBLEIA DA PRÉ CONSULTA À CONSULTA PRÉVIA

O processo de discussão da assembleia da Pré Consulta à Consulta Prévia teve início no dia 05 de dezembro de 2017 com a apresentação da Proposta pela Empresa Potássio do Brasil a Juíza Federal, Dra. Jaiza Pinto Fraxe, da 1ª Vara do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, Seção Judiciária do Estado do Amazonas, no âmbito da ACP movida pelo MPF.

Durante a reunião supracitada lideranças Mura foram consultadas sobre a proposta de realização da assembleia da Pré Consulta à CPLI, quando foi apresentado também o nosso nome para mediar as atividades, aceita de antemão pelas partes envolvidas. Mesmo com a aprovação, o CIM solicitou um prazo para discussão da mesma com as lideranças representantes das comunidades/aldeias. Em decorrência dessa solicitação, a Juíza acatou a proposta do CIM com o estabelecimento do prazo até 08 de janeiro de 2018 para que apresentassem sugestões e/ou alterações à proposta da Assembleia da Pré Consulta à Consulta Prévia.

Vale ressaltar que a nossa aceitação em participar desse trabalho ocorreu mediante uma consulta anterior à algumas lideranças e outros parceiros indigenistas e também à proposta apresentada, que não tinha nenhuma atividade fechada a não ser a primeira reunião de articulação e planejamento da assembleia da pré consulta. Nessa primeira reunião, seriam estabelecidas pelo Povo Mura todas as datas, regras, condições, conteúdo, pessoas que seriam convidadas e autorizadas a participar, ou seja, os Mura que deram o rumo, orientaram e encaminharam todos as atividades e procedimentos para a realização da assembleia como já faziam anteriormente.

No entanto, o CIM teve dificuldades para organizar a reunião para discussão da proposta em tempo hábil, devido a questões orçamentárias e de logística. Em contato com as lideranças do CIM, sugerimos que a reunião de articulação/planejamento da Pré consulta com as lideranças da associação e das comunidades/aldeias, que consta da

proposta apresentada no dia 17 de dezembro de 2017, poderia ser antecipada caso eles concordassem, pois, os custos seriam arcados pela empresa haja vista que já havia um recurso depositado em juízo. Desta forma aproveitaram o momento para discutirem a proposta e definirem o que seria necessário à sua realização, uma vez que já havia sido aprovada como supracitado. Após concordância do CIM, levamos a sugestão a Potássio do Brasil que acenou positivamente apresentando-a a Juíza Dra. Jaiza Pinto Fraxe.

3.1 Reunião de planejamento dia 05 de janeiro de 2018

Após autorização pela Juíza em questão, em concordância com o MPF e o CIM, foi realizada a reunião de planejamento da Pré Consulta no dia 05 de janeiro de 2018 na sede da Secretaria Municipal de Educação de Autazes (SEMED), em Autazes.

A reunião contou com a participação de aproximadamente 115 indígenas Mura representantes de 24 aldeias pertencentes aos municípios de Autazes, Careiro da Várzea, Careiro Castanho e Manaquiri, das organizações: Organização dos professores indígenas Mura (OPIM); Associação dos Produtores Indígenas Mura de Autazes (OPI-MA); Organização dos Mulheres Indígenas Mura (OMIM); Organização dos Estudantes Mura (AEIM); Organização dos Agentes de Saúde Indígenas Mura (OASIM) e demais instituições Fundação Nacional do Índio/FUNAI na pessoa do coordenador Regional Sr. Edivaldo Oliveira; Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Ivani Faria, membros do Laboratório Dabukuri - UFAM (Diego Ken Osoegawa, Cirlene Batista, Guilherme Vilagem) e o Antropólogo Bruno Caporrino representante enviado pelo MPF.

A reunião teve como objetivo promover uma discussão com o povo Mura, habitantes das TIs dos municípios de Autazes e Careiro da Várzea para analisarem a proposta da assembleia da Pré Consulta à Consulta Prévia apresentada e apresentarem sugestões e alterações no planejamento conforme suas formas de tomada de decisão, tempo e disponibilidade que foi mediada por nós e coordenada pela diretoria do CIM.

A reunião iniciou-se às 9h com discussão e aprovação da pauta e conteúdos previamente acordados com a diretoria do CIM, sendo que os itens a, b e c foram discutidos pela manhã, e o item d, a tarde em grupos com sistematização dos resultados às 17h, que foi detalhado em relatório enviado às partes.

Os itens da pauta foram: a) Apresentação das lideranças presentes coordenada pela diretoria do CIM; b) Informes sobre o que é Consulta Prévia e seus instrumentos, protocolo de consulta e consulta direta; c) Apresentação da proposta da Pré Consulta à Consulta Prévia (assembleia) mediada por nós com apoio dos diretores do CIM; d) Discussão e definição (local, data, participantes, número de pessoas por comunidade, quais comunidades, horário e equipe de organização).

Como resultado foi deliberado o seguinte:

a) a aldeia de Murutinga foi escolhida como local da assembleia devido a facilidade de deslocamento entre as aldeias e por ter infraestrutura adequada para comportar a assembleia;

b) definiram que a assembleia teria duração de 3 dias e realizada de 20 a 22 de fevereiro de 2018 mais dois dias de deslocamento, totalizando 5 dias (ida 19 de fevereiro e retorno 23 de fevereiro). Esse período e tempo de duração foi definido por eles porque é o tempo que costumam realizar reuniões e o mês que não conflitaria com outras atividades já agendadas nas suas aldeias. A proposta da equipe foi de 4 dias, porém, acharam muito tempo, quase uma semana levando-se em consideração o deslocamento de ida e volta de suas aldeias para Murutinga e que não poderiam ficar tanto tempo fora de deixando suas atividades e trabalhos;

c) propuseram 05 pessoas por comunidade entre professores, tuxauas, conselheiros, agentes de saúde indígena, pais, jovens e mulheres definidos pelas respectivas aldeias. Esse quantitativo também foi proposto por eles devido a outras reuniões já ocorridas com essa configuração;

d) Conteúdo a ser abordado seria sobre a Convenção 169, o protocolo de consulta prévia, o empreendimento e seus impactos tendo em vista que muitos ainda não conheciam e não sabiam bem do que se tratava. Só havia ocorrido reuniões da Estudo de Componente Indígena (ECI) em 4 aldeias e outras com discussão preliminar para elaboração do protocolo de consulta, a cargo do antropólogo Bruno Caporrino, sob orientação do MPF;

e) também ficou decidido que as comunidades/aldeias que participariam seriam as localizadas nos municípios de Autazes, Careiro da Várzea, Careiro Castanho e Manaquiri e as organizações OPIM, OMIM, OEIM, OPIMA, OASIM, FUNAI, MPF, CIMI;

f) esperavam cerca de 250 Mura, número usado para elaborar o orçamento e organizar a logística em Murutinga, e por fim,

g) que a mediação e organização seriam feitas pelo CIM e Profa. Ivani Faria

A programação aprovada

1 ° dia - Apresentação dos participantes e das instituições; Discussão Sobre o que trata a Convenção 169 da OIT? Qual a importância da Consulta Prévia aos Povos Indígenas? Quais os instrumentos e procedimentos usados para a Consulta Prévia? Quais povos foram consultados? Como foi o processo? Quais resultados? e discussões em grupos, esclarecimentos de dúvidas e debate.

2 ° dia - Discussão sobre o empreendimento e seus impactos (componente Indígena); discussões em grupos, esclarecimentos de dúvidas e debate.

3 ° dia - Discussão em grupo: Qual o instrumento a ser utilizado no processo de Consulta Prévia do empreendimento de mineração de Cloreto de Potássio (KCl) a partir do processamento do mineral Silvinita? e PORQUE? O que fariam? Como seria feito? Quem poderia participar? Quais aldeias? Número de pessoas? Quais seriam os parceiros convidados? Apresentação das discussões pelos grupos, esclarecimentos de dúvidas, debate com definição do instrumento de Consulta Prévia, protocolo de consulta, metodologia e avaliação da assembleia.

Como acordado, a Potássio do Brasil não participou da reunião e arcou com as despesas com logística no que se refere ao deslocamento de todos os participantes com a cessão de combustível, alimentação (café da manhã, almoço e lanche da tarde) e compra de material de expediente.

Não houve nenhuma interferência da Potássio do Brasil e de seus funcionários do escritório instalado na sede de Autazes na reunião, pois a organização da logística e interlocução foi realizada pela equipe do Laboratório Dabukuri/UFAM. E ao contrário do que possa ser interpretado, o custeio da assembleia foi determinado pela Justiça Federal e já estava depositado em juízo.

3.2 Assembleia da Pré Consulta à Consulta Prévia de 20 A 22 de Fevereiro de 2018

A assembleia teve por objetivo esclarecer sobre o processo de CPLI e debater sobre a temática definindo os instrumentos e metodologia que seriam implementados neste processo.

A chegada da maioria das delegações ocorreu no dia 19 de fevereiro de 2018 na aldeia de Murutinga com recepção do Tuxaua local e o retorno de parte dos participantes na noite do dia 22 e os demais na manhã do dia 23 de fevereiro de 2018.

Participaram da assembleia cerca de 220 Mura de 37 aldeias localizadas nos municípios de Autazes e Careiro da Várzea (Figura 2). As aldeias Mura dos municípios de Manaquiri e Careiro Castanho não participaram por falha na comunicação entre eles. A responsabilidade da comunicação ficou a cargo das lideranças. As aldeias Remanso, Ajuricaba, Igarapé Açu, Padre e Muratuba estavam programadas na reunião de organização da logística e foram convidadas, mas não compareceram. O representante da FUNAI, somente compareceu no dia 22 de fevereiro de 2018.

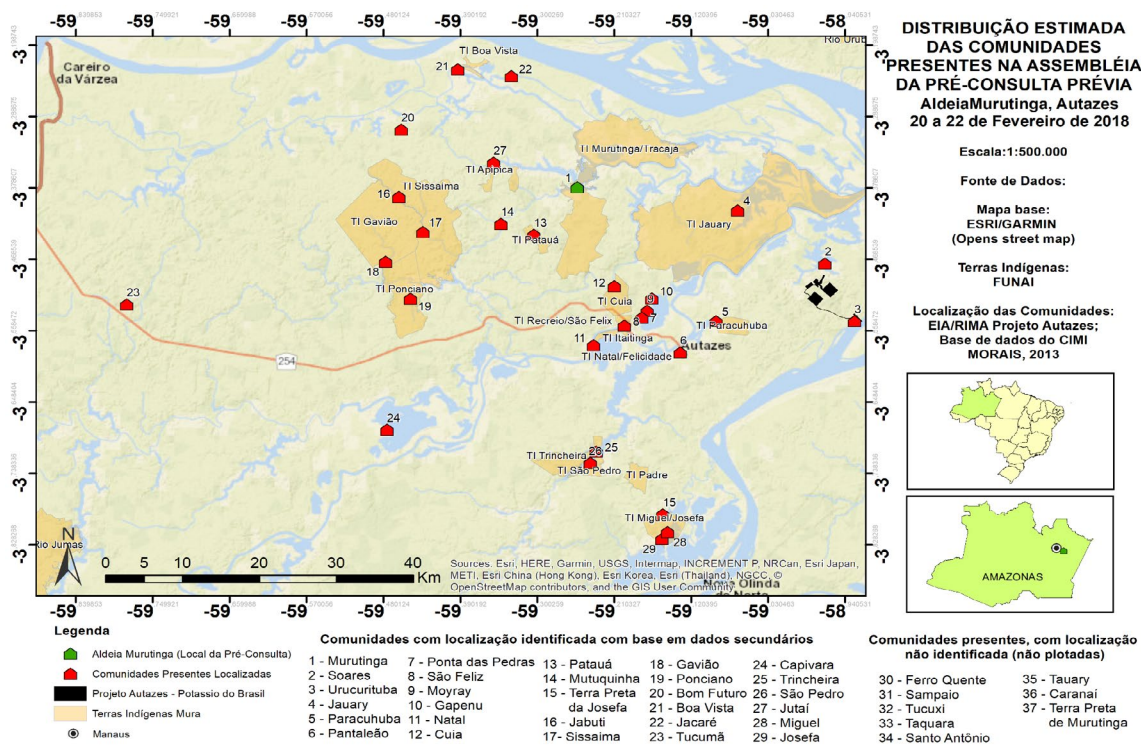


Figura 2 – Aldeias presentes na assembleia da Pré Consulta à Consulta Prévia em Murutinga/AM.

Fonte: OSOEGAWA, Laboratório Dabukuri/UFAM. Manaus, fevereiro de 2018.

Aldeias presentes: Murutinga, Josefa, São Pedro, Ferro Quente, Capivara, Moyray, Natal, Trincheira, Miguel, Sampaio, Terra Preta da Josefa, Jabuti, Cuia, Soares, Urucurituba, Tucuxi, Pantaleão, Guapenu, Taquara, Patauá, Santo Antônio, Tauary, Ponta das Pedras, Caranaí, Jauari, Paracuhuba, São Félix, Terra Preta de Murutinga, Ponciano, Boa Vista, Bom Futuro, Mutuquinha, Sissaima, Mura Tucumã, Jutai, Jacaré, Gavião. As aldeias dos municípios de Manaus e Careiro Castanho não participaram por problemas de comunicação.

Organizações presentes: Conselho Indígena Mura (CIM); Associação dos Produtores Mura de Autazes (APIMA), Organização dos Estudantes Mura (OEIM), Organização dos Professores Mura (OPIM), Organização das Lideranças Indígenas Mura do Careiro da Várzea (OLIMCV), Conselho Indigenista Missionário (CIMI) Coordenador Regional da Fundação Índio/FUNAI, Sr. Edvaldo Oliveira), Grupo de Pesquisa Dabukuri – Planejamento e Gestão do Território na Amazônia (UFAM), do antropólogo Bruno Caporrino.

A assembleia ocorreu nos 3 dias, porém tivemos um pequeno incidente no final do primeiro dia e pela manhã do segundo dia.

Como parte da programação do segundo dia da proposta encaminhada e aprovada, constava a discussão do empreendimento e seus impactos nos meios bióticos e

abióticos do componente indígena. Para essa programação foi convidado com autorização da diretoria do CIM, o coordenador do Estudo do Componente Indígena Mura do Projeto Autazes Amazonas (Processo FUNAI nº 08620.045481/2013-10), antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa, quem melhor poderia explicar os impactos por tê-lo elaborado.

Em nenhum momento, mesmo no Termo de nossa nomeação pela Juíza Dra. Jaiza Fraxe, houve a menção de que esse assunto não poderia ser abordado na assembleia. Para nossa surpresa, pela manhã do dia 20, recebemos por meio do antropólogo Bruno Caporrino uma mensagem do Procurador do Ministério Público Federal, Dr. Fernando Merloto de que não poderíamos discutir o empreendimento e seus impactos como constava na programação sob o risco de termos a assembleia invalidada. Essa mesma mensagem foi mostrada ao tuxaua Ilair Pereira dos Santos, presidente do CIM e posteriormente às demais lideranças presentes para decidirem o que fazer diante da situação. O antropólogo Bruno Caporrino também informou que o procurador havia enviado a mesma mensagem por e-mail para nós, mas como saímos de Manaus às 14h do dia 19, não conseguimos acessar a internet depois desse horário, fato que foi confirmado no dia 23 de fevereiro quando tivemos acesso.

Nesse mesmo dia, à tarde, um dos participantes questionou a presença do antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa, porque segundo ele, estava a serviço da Potássio do Brasil. Explicamos que o antropólogo estava a convite da organização com autorização da diretoria do CIM e que o mesmo era o coordenador do Componente Indígena cujo trabalho havia sido solicitado pela FUNAI, também confirmado pelo antropólogo que mostrou o Termo do Componente Indígena e ainda explicou que o documento ainda não havia sido protocolado devido a ACP movida pelo MPF.

Para resolver essas questões, conversamos com o Tuxaua Ilair Pereira dos Santos que convocou uma reunião no dia 20 de fevereiro às 20h com todos os tuxauas das aldeias e diretoria do CIM para discutir o ocorrido e alteração da programação em função da mensagem do procurador. Nessa reunião, estavam presentes, cerca de 20 tuxauas, a diretoria do CIM e o advogado do CIMI, convidado das lideranças.

Após discussão e esclarecimentos sobre a questão, e em meio a confirmação de que todos os tuxauas e lideranças gostariam de conhecer o empreendimento e seus impactos pois ainda desconhecem, afirmaram que gostariam de ter essa discussão mesmo que fosse em outro momento e chegaram a considerar a possibilidade de ocorrer na assembleia do CIM. Mas alguns contra, argumentaram que na assembleia do CIM não seria estratégico porque poderia causar confusão e questionaram se poderiam solicitar essa discussão em outros momentos.

A resposta foi que de acordo com a Convenção 169 da OIT e Artigo 231 da Constituição Federal a Consulta Prévia, Livre e Informada é um direito e que eles têm au-

tonomia para decidirem o que for melhor para o povo Mura de forma coletiva e não individual. Que não basta apenas alguns tomarem a decisão, mas TODOS conforme suas formas de organização política, social e cultural. No primeiro momento, as lideranças queriam continuar com a programação a revelia da informação do procurador invocando a sua autonomia e os princípios da convenção 169 da OIT e da CPLI. Argumentamos que essa decisão poderia inviabilizar tudo que havia sido feito até aquele momento.

Assim, decidiram por consenso que o antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa poderia ficar não para expor impactos, mas apenas falar da elaboração do componente indígena e sua importância no processo durante 30 min com perguntas pelos participantes por mais 30 minutos. Dessa forma, retiramos de pauta a discussão do empreendimento e seus impactos, deixando para outras oportunidades ou durante o processo de CPLI.

A exposição do antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa foi tranquila embora algumas perguntas, que mesmo que tivesse sido explicado que não poderíamos entrar na questão dos impactos, foram feitas, mas não respondidas conforme orientação.

3.3 Discussões e Dúvidas sobre a Consulta Prévia

Na manhã do primeiro dia, 20 de fevereiro de 2018, foi realizada a apresentação de todas as delegações das aldeias e instituições presentes naquele dia, pela diretoria do CIM, pois algumas iriam chegar à tarde.

No final da manhã, iniciou-se a apresentação por mim explicando o que estamos fazendo, o porque e quem somos. Explicamos o objetivo da assembleia e que não se tratava da consulta prévia direta como muitos acreditavam e que estavam dispostos a tomar a decisão sobre o empreendimento. Na sequência com o apoio da advogada Carla Cetina Castro que faz parte do laboratório Dabukuri começamos a expor as seguintes questões conforme a programação usando exemplos dentro do contexto social cultural e territorial dos Mura para facilitar o entendimento. As questões foram: Sobre o que trata a Convenção 169 da OIT? Quais as leis que tratam da Consulta Prévia? O que é Consulta Prévia? Como e quando deve ocorrer? Qual a importância da Consulta Prévia aos Povos Indígenas? Qual a diferença entre audiência pública e Consulta Prévia? Quais os instrumentos e procedimentos usados para a Consulta Prévia? Quais as características da Consulta Prévia? Quais as diferenças entre protocolo e consulta prévia? Quem deve participar? Quais povos foram consultados? Como foi o processo? Quais resultados?

A apresentação continuou pela tarde quando iniciamos um breve debate para tirarmos algumas dúvidas sobre a apresentação. Perguntas como “Existe a possibilidade do governo desrespeitar a decisão tomada na consulta Prévia?”; O que vai acontecer no caso da exploração mineral? Quem será penalizado se a consulta for desrespeitada? foram feitas até que tivemos o incidente sobre a presença do antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa, contestada por um dos participantes que acabou por postergar a discussão em grupo que seria logo após.

O clima foi de tensão, mas resolvido e intermediado pela profa. Ivani Faria e pelo tuxaua Ilair Pereira dos Santos, presidente do CIM. As respostas das questões foram discutidas e entendidas e a programação do dia encerrada após a apresentação cultural das danças tradicionais.

No segundo dia, 21 de fevereiro de 2018, as atividades iniciaram com a apresentação do antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa esclarecendo sobre o processo de contratação da sua equipe pela FUNAI para realizar o estudo do Componente Indígena, como foi realizado, quais as aldeias da área de influência direta e sua importância dentro do Estudo de Impacto Ambiental exigido pela legislação ambiental brasileira.

Após sua exposição alguns participantes levantaram algumas questões, mesmo sob a orientação inicial do presidente do CIM, para não fazerem perguntas sobre o empreendimento e impactos. Estas não foram respondidas e nem discutidas na assembleia.

- O prof. Gilberto dos Santos Pereira, diz que o Estudo do Componente indígena é importante e deve ser conhecido por todos e pergunta se há possibilidade de uma reunião específica para entendê-lo.
- Kleber Prado perguntou se a Silvinita vai ser retirada independente da decisão dos Mura.
- Estélio Pereira questionou se há possibilidade de haver uma reunião só para tratar dos impactos do empreendimento.
- Adílio Souza perguntou sobre a distribuição dos Royalties e como a silvinita será explorada.
- Claudio Filho questionou se tem como designar alguém da FUNAI de Manaus para acompanhar a Consulta Prévia.
- Wagner questionou por que apenas 04 aldeias participaram do Estudo do Componente Indígena.
- O prof. Roni Braga da Silva argumentou de que forma poderia aprofundar o conhecimento sobre o Estudo do Componente Indígena nas aldeias.

Posteriormente aos questionamentos, o antropólogo Cássio Noronha Inglês de Sousa não respondeu às perguntas sobre os impactos e empreendimento e explicou

que o acesso público ao componente indígena somente seria possível após ter sido protocolado, o que não ocorreu devido a Ação Civil em curso.

Esclareceu que no Termo de Referência da FUNAI constavam apenas duas Terras Indígenas, que a equipe responsável pela elaboração do ECI resolveu inserir mais duas comunidades, do Lago de Soares e vila de Uricurituba e que tinha que seguir o referido termo. Informou ainda que houve reuniões para compartilhar os resultados do estudo, mas com pouca participação.

Os Mura consideraram ser insuficiente a abrangência do ECI apesar de serem estas as especificações que constavam no termo de referência elaborado pela FUNAI. Posição que também partilhamos, ao se considerar o porte do empreendimento – evidenciado pela quantidade de minerais que serão movimentados, de resíduos produzidos e de trabalhadores necessários para implantação e operação – a diversidade de impactos sociais e culturais que esses empreendimentos promovem em territórios indígenas e o potencial de agravamento de conflitos territoriais. É necessário ressaltar ainda que a inclusão de somente 4 comunidades para a avaliação de impactos ambientais frente ao povo Mura é uma afronta à sua forma de organização social e aos seus processos de governança, fato que é facilmente evidenciado quando observamos que em seus processos de decisão mais de 40 comunidades são convidadas, como o que ocorreu nesta assembleia (Figura 2).

Temos de lembrar que o termo de referência elaborado pela FUNAI é um ato administrativo, parte do processo de licenciamento ambiental que irá impactar diretamente os territórios indígenas, fazendo *jus* aos direitos de consulta e participação. Portanto, deve ser respeitado o direito de autodeterminação do povo Mura quando este reconhece coletivamente a insuficiência deste ECI, que foi elaborado tendo por base a avaliação do impacto em somente 4 comunidades indígenas.

Observa-se que a delimitação da abrangência adotada pelo termo de referência do ECI teve como base o raio de 10 Km estabelecido pela portaria interministerial 60/2015 e por este motivo acabou incluindo somente as Terras Indígenas Paracuhuba e Jauary. Todavia, de acordo com a Escola de Direito da FGV, esses parâmetros devem ser apenas o mínimo observado, de forma que sejam interpretados como referências, mas sem descaracterizar o dever-ser dos estudos de impacto ambiental. Quaisquer impactos ambientais que possam ser previstos precisam ser considerados, sejam seus efeitos isolados, cumulativos ou sinérgicos. (FGV, 2020)

O termo de referência do ECI, além de não observar a complexidade da organização social do povo Mura e o potencial dos impactos socioambientais sobre outras terras indígenas, também desconsiderou a existência de terras indígenas Mura que ainda não foram demarcadas, violando assim o direito originário desse povo sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Assim fica evidente a falha na elaboração do

termo de referência do ECI e por conseguinte a sua ilegitimidade devido seu vício de origem, devendo ser corrigida sob pena de invalidar o estudo.

Terminado o adendo sobre este ponto específico, retornamos ao relato dos acontecimentos e da metodologia de discussão adotada na assembleia. A discussão foi finalizada pela manhã e em seguida houve a divisão dos participantes em 7 grupos para responderem às seguintes questões: O que entendemos? o que não entendemos? o que precisamos saber mais? que levou a parte da manhã e apresentação dos resultados à tarde.

Os grupos foram coordenados pelos professores Mura que foram previamente orientados pela profa. Ivani Faria de como deveriam fazer as discussões e deixar livre para todos os tipos de perguntas e questionamentos sobre a Consulta Prévia e seus instrumentos, objeto da assembleia. Material de apoio com cópias de alguns protocolos elaborados pelos Waiapi, Munduruku, Xingu etc., foram distribuídos para os grupos para que pudessem ver e saber como foram feitos.

A pedagogia da pergunta (problematização) permite criação de espaço de construção dialógico e coletivo, capaz de identificar as compreensões e proporcionar ambiente fecundo para a geração de novas ideias e propostas. Os trabalhos em grupo, que foram fundamentados nesse princípio pedagógico, também permitiram que os próprios membros dos grupos mediassem a aprendizagem aos “parentes” durante os trabalhos em grupo, explicando os conceitos e princípios da consulta a partir de seus contextos locais e exemplos cotidianos, tornando o processo de apropriação em relação aos direitos da consulta prévia mais fluído e de fácil apreensão.

As questões mais levantadas pelos 7 grupos foram:

- O protocolo tem validade? Vai receber assinatura? De quem?
- O protocolo pode ser reformulado? em quanto tempo?
- O protocolo aprovado ficará com quem?
- O protocolo sendo aprovado passa a fazer parte da Lei orgânica do município?
- Porque o Estudo do Componente Indígena foi feito antes da Consulta?
- Quem vai autorizar para ficar ativo o protocolo da consulta prévia?
- Como podemos criar uma cartilha sobre a exploração mineral?
- O protocolo pode ser barrado pelo governo?
- Os direitos indígenas vão ser respeitados depois da exploração?
- Porque os representantes da FUNAI de Brasília não vem consultar e nem ouvir o povo Mura sobre a exploração da Potássio?
- Há possibilidade de criar uma comissão para acompanhar a realização da consulta prévia e depois sua execução?

- O que é consulta prévia? Qual a diferença entre protocolo e consulta direta? Precisamos entender melhor.
- Quanto tempo vai levar para fazer o protocolo? Podemos fazer os 2?
- Qual o mais importante? qual fazer primeiro?
- Se não aceitarmos a exploração, a quem recorrer? A quem podemos pedir ajuda?
- No protocolo a decisão será conjunta, por todos ou apenas pelas lideranças? Serão realizadas reuniões em todas as comunidades?
- Vai ter momento de falar sobre os impactos? Quando?
- O protocolo aprovado servirá para as demais tomadas de decisão do povo Mura?
- Qual o prazo mínimo para o protocolo estar pronto?
- Podemos fazer tanto o protocolo quanto a consulta direta?
- Quanto tempo vai demorar a elaboração do protocolo? Como será feito? Quantas pessoas podem participar por aldeia? Quais são as instituições que podem participar?
- E quanto tempo dura, quem pode participar da consulta direta?
- Quanto tempo deve ocorrer a consulta direta?

No final da tarde, em reunião da equipe Dabukuri, após análise das questões acima e devido a solicitação dos participantes, foi definido que o Dr. Vanildo Pereira da Silva Filho e o antropólogo Bruno Caporrino participariam como convidados para apoiar nas discussões na manhã do dia 22 de fevereiro com a seguinte organização: Dr. Vanildo faria o esclarecimento sobre o que é consulta prévia, seus instrumentos e sua importância; Bruno Caporrino sobre a discussão do protocolo de consulta, cuja proposta foi discutida e protocolada, e assim esclarecendo a metodologia, quem participará, onde serão as reuniões e demais questões inerentes ao protocolo e por fim, a profa Ivani Faria fecharia com os esclarecimentos mais detalhados das questões levantadas e abordadas pelos convidados.

O terceiro dia, 22 de fevereiro de 2018, teve início com o esclarecimento feito pela profa Ivani Faria mais uma vez, sobre o objetivo da assembleia que era definir os instrumentos da Consulta Prévia, Livre e Informada e que não representa a potássio do Brasil, que são da Universidade Federal do Amazonas/UFAM, nomeados pela justiça federal para a realização do trabalho. O planejamento do dia anterior foi mantido e após os esclarecimentos de cada convidado foi aberto a discussões para os participantes.

Como apoio na discussão do protocolo pelo antropólogo Bruno Caporrino, foi realizada a leitura da metodologia proposta para sua elaboração e questionamos se

todos a conheciam e se a entendiam. Houve o questionamento novamente de quando iria começar e se outras aldeias que não estavam na proposta poderiam ser inseridas.

O antropólogo Bruno Caporrino afirmou que o protocolo pode ser realizado em 01 ano, e por isso cortou algumas atividades da proposta apresentada e informou que é possível a inserção de outras aldeias.

Os participantes também destacaram a preocupação com o tempo para elaboração do protocolo e com a consulta prévia e que a discussão sobre o empreendimento deveria ser realizada também nas escolas.

Mais uma vez, questões como “A quem recorreremos se o governo não respeitar o protocolo? Quando vamos conhecer melhor o empreendimento? surgiram novamente.

Todos os palestrantes e a profa Ivani Faria foram unânimes em afirmar que, quem decide como, quando, quem, o que fazer, são eles de forma coletiva assegurando o direito e a autonomia dos povos conforme as legislações vigentes nacionais e internacionais.

No final de todos os esclarecimentos, os participantes foram divididos novamente em 7 grupos, sob a coordenação dos professores Mura, para definirem sobre os instrumentos da consulta prévia. Mais uma vez, um conjunto de perguntas foram discutidas de forma coletiva.

As discussões em grupo foram sobre: 1 - Qual(ais) o(s) instrumento(s) deve(m) ser utilizado(s) no processo de Consulta Prévia do empreendimento? Porque? 2 - Querem fazer o protocolo da Consulta Prévia? Quando deve começar os trabalhos para fazer o protocolo? 3 - Tem alguma aldeia que deve ser inserida na proposta do protocolo? Qual? 4 - Quando deve começar as atividades da consulta prévia? 5 - Quais outras propostas vocês querem inserir?

À tarde, os grupos apresentaram os resultados das discussões e foram unânimes nas respostas da pergunta número 1: os dois instrumentos devem ser realizados, protocolo e consulta prévia direta. Seis dos sete grupos afirmaram que a consulta prévia deveria ser realizada depois do protocolo e apenas um ao mesmo tempo da elaboração do protocolo.

Quanto à discussão de quanto tempo depois da realização do protocolo deveria iniciar o processo da consulta prévia, houve várias sugestões como por exemplo de 1 mês a 6 meses após. Após a sistematização das respostas houve discussão e defesa das que havia várias sugestões e após ampla discussão foram aprovadas por aclamação e por consenso. Logo depois, a ata da assembleia foi lida e aprovada por todos, resultando no final da assembleia da pré-consulta à consulta prévia.

3.4 Resultados da Assembleia

A assembleia teve como resultado definições coletivas do povo Mura para orientar o processo de consulta prévia livre e informada do povo Mura frente ao projeto Autazes, proposto pela empresa Potássio do Brasil, sendo elas:

a) Realização do processo de consulta prévia do povo Mura em duas etapas, devendo ser primeiramente elaborado o Protocolo de Consulta Prévia para posteriormente, realizar a CPLI referente ao empreendimento de extração de Silvinita no Município de Autazes por parte da Potássio do Brasil. A elaboração do protocolo de consulta não é condição *sine qua non* para a realização da consulta prévia, livre e informada. Mas o povo Mura entendeu que era essencial fazê-lo como parte desse processo;

b) A elaboração do protocolo deveria ser iniciada no mês de abril de 2018;

c) Definiram que a metodologia de elaboração do protocolo deveria seguir as diretrizes propostas pelo antropólogo Bruno Caporrino, sendo: uma Oficina Geral de abertura na comunidade de Soares, reuniões locais, seguida de 6 reuniões Regionais (Região Madeira, tendo Josefa como aldeia de referência; Região Rio Preto, tendo Trincheira como aldeia de referência; Região da Boca da Estrada, tendo Moyray como aldeia de referência; Região de Careiro da Várzea, tendo Sissaima como aldeia de referência; Região de Murutinga, tendo Murutinga como aldeia de referência; Região de Paraná do Autaz-açu, tendo Soares como aldeia de referência), seguida de uma reunião final na aldeia Cuia e assembleia para aprovação final na aldeia de Murutinga.

d) Para além das comunidades listadas na proposta do protocolo elaborada pelo antropólogo Bruno Caporrino no âmbito da Ação Civil Pública (processo número 19192-92.2016.4.01.3200) foram incluídas as comunidades Paiol, Vista Alegre e Fortaleza, do município de Manaquiri; as comunidades Renascer, Piranha e Marinheiro, do município de Careiro Castanho; e a comunidade de Paracanatuba, do município de Autazes como participantes da elaboração do protocolo de consulta;

e) Os Mura presentes na assembleia indicaram o mês de junho de 2019 como período previsto para início da consulta prévia livre e informada referente ao empreendimento de extração de silvinita no Município de Autazes por parte da Potássio do Brasil. Momento este em que seriam amplamente informados sobre o empreendimento e seus impactos. Esta data foi estimada considerando que neste período o protocolo de consulta já haveria sido elaborado, difundido e apropriado por todos. Todavia o cronograma foi atrasado pois o protocolo de consulta foi finalizado em junho de 2019 e depois houve a pandemia de Covid-19, que impossibilitou a realização do processo de consulta;

f) A criação de uma comissão de acompanhamento do protocolo e da consulta

prévia, a ser constituída na primeira oficina de elaboração do Protocolo, com caráter fiscalizador, não deliberativo;

g) Definiram que seria importante a participação de um técnico da FUNAI de Brasília, da Diretoria de Proteção Territorial (DPT) e de um técnico do IPHAN bem como o apoio de um representante do Departamento de Educação Escolar Indígena da UFAM e participação do CIMI no processo de construção do protocolo e da consulta prévia:

h) Solicitaram que a justiça federal determinasse que as instituições Secretaria Estadual de Educação do Estado do Amazonas (SEDUC) e Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) dos municípios de Autazes, Careiro da Várzea, Careiro Castanho e Manaquiri e o Distrito Sanitário Especial Indígena/DSEI não cortassem os salários dos professores e profissionais indígenas de saúde que fossem indicados para participar da consulta prévia.

3.5 Avaliação com diretoria do CIM no final da Assembleia

Por volta das 20 h, realizamos uma breve avaliação com participação de alguns membros do CIM, Tuxaua Ilair Pereira dos Santos, Raimundo Nonato Marques e Josenildo Pereira de Souza. Todos gostaram da forma como a assembleia foi organizada e afirmaram que os objetivos foram atingidos com ampla participação das lideranças e aldeias. O espaço do centro comunitário comportou bem os participantes. Houve segurança com alimentação, transporte e combustível conforme combinado.

3.6 Análise da Assembleia

Desde a primeira reunião de planejamento da Pré Consulta à Consulta Prévia no dia 05 de janeiro de 2018, percebemos que o povo Mura mesmo após as discussões sobre a elaboração do protocolo da consulta prévia tinha dúvidas sobre o que é Consulta Prévia, seus instrumentos e procedimentos porque até o primeiro dia da assembleia ainda pensavam que o objetivo dela era decidir sobre a realização do empreendimento em Autazes. Isso foi esclarecido durante a assembleia, mas sugerimos que esse assunto devesse ser aprofundado durante a elaboração do protocolo para melhor esclarecimento e compreensão do povo Mura.

Existe uma demanda das lideranças e participantes da assembleia, destacados em vários momentos, sobre a necessidade de discussão do empreendimento da exploração da silvinita e seus impactos. Tal desconhecimento vem causando muita tensão e equívocos de entendimento por parte do povo Mura, uma vez que a Consulta Prévia deve ser consentida, livre e informada. Assim, sugerimos que o MPF e a 1ª Vara em

parceria com o CIM, em momento que melhor convier ao povo Mura, promovesse discussões sobre o empreendimento e seus impactos com profissionais qualificados para que informados e esclarecidos possam tomar as decisões mais acertadas como povo.

Todos os participantes da assembleia concordaram com a realização dos 2 (dois) instrumentos, o protocolo e a consulta direta pois entenderam que o protocolo assegura seus direitos diante de qualquer decisão administrativa ou legislativa e que a consulta prévia é o exercício e materialização desse direito. Também recomendamos que as aldeias indicadas pela assembleia fossem incorporadas na proposta de elaboração do protocolo de consulta prévia feita pelo antropólogo Bruno Caporrino.

O início dos trabalhos para elaboração do protocolo de consulta deveria ocorrer o mais rápido possível pois não é uma estratégia o prolongamento dessa discussão e nem da consulta prévia pois quem mais sofrerá nesse processo é o povo Mura diante das pressões que podem sofrer por todos os lados.

Recomendamos que a FUNAI e COIAB deveriam acompanhar a construção da consulta prévia e de seus instrumentos integralmente, e por fim, que o MPF e a 1ª Vara, atendessem a solicitação de inclusão do IPHAN na discussão da Consulta Prévia.

O Protocolo de Consulta e Consentimento do Povo Indígena Mura de Autazes e Careiro da Várzea - Amazonas intitulado “Trincheiras: Yandé Peara Mura” foi elaborado e entregue formalmente à justiça federal no dia 12 de agosto de 2019. Assim, para o Povo Mura o processo de construção da CPLI, terá início com uma Assembleia Geral, onde eles decidirão se existirá um procedimento simplificado ou um mais completo, e será finalizado com a tomada de decisão por eles.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de planejamento e construção da Assembleia do Povo Mura que foi denominada “Assembleia da Pré-Consulta à Consulta Prévia” foi uma experiência que permitiu levantar vários aspectos importantes no âmbito do direito à CPLI reconhecido na Convenção 169 da OIT, levando em consideração todo o panorama em que se encontrava o processo judicial e a pressão que os Mura sofriam constantemente pela exploração de silvinita em Autazes.

Nos corpos normativos onde se encontra regulamentada a CPLI, se estabelecem princípios e diretrizes que permitem aplicar este direito respeitando as especificidades dos povos. Muitas vezes isto representa um desafio para o sistema judiciário, as organizações indigenistas, a universidade e aos pesquisadores, pois a sociedade ocidental onde estes sujeitos se desenvolvem, estão acostumados que o direito crie modelos, parâmetros gerais que podem ser aplicados a vários casos específicos.

O direito de CPLI é um direito humano que está em constante reinvenção e se adapta a cada caso específico quando uma medida administrativa ou legislativa afeta a um povo indígena, quilombola ou comunidade tradicional. A criação de modelos somente impõe uma lógica ocidental que não respeita o espírito deste importante direito. Quando se trabalha junto aos povos indígenas é fundamental desconstruir o pensamento, as metodologias, e a linguagem com que apresentamos não somente as decisões que afetaram a uma determinada comunidade, mas também a forma em que nos relacionamos com estes grupos sociais.

Ter a oportunidade de contribuir na Assembleia da Pré-Consulta à Consulta Prévia nos permitiu entender que o direito nem sempre tem todas as respostas, e que o direito de autodeterminação dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, assegurado na Convenção 169 da OIT, é o que deve prevalecer ante qualquer circunstância, pois estão se tratando da vida destes grupos sociais. São eles que entendem como funciona sua organização social, o uso do seu território e os caminhos adequados em que devem guiar seu desenvolvimento.

As metodologias utilizadas na elaboração dos Protocolos de CCPLI, assembleias de decisão e dos próprios processos de CPLI, devem ser participantes assegurando a ampla participação contemplando todos os povos e comunidades que serão afetados direta ou indiretamente. Tradicionalmente, as tomadas de decisão ocorrem por consenso e não por votação. É fundamental que estes expressem suas organizações sociais, os processos de tomada de decisão, e não devem estar determinados por interesses das empresas privadas, governos, universidade, organizações não governamentais ou parceiros que tenham ou não interesse nos megaprojetos.

O direito à CPLI incide sobre todo o processo de licenciamento do empreendimento, incluindo os Termos de Referências dos estudos de impacto ambiental, que devem ser elaborados a partir de discussões conjuntas, entre os sujeitos a serem afetados, suas representações político-sociais e os órgãos de governo responsáveis, nesse caso a FUNAI, para que não haja omissões, injustiças, processos no sentido de evitar maiores conflitos entre as partes e garantir a autonomia e os direitos dos povos indígenas.

É importante destacar que mesmo a Convenção 169 da OIT ofereça princípios e diretrizes gerais para discussão e construção da CPLI, dentre todos, a autonomia, não cabe a nós, universidades, ongs, consultores, empresas, sistema jurídico tentarem definir o que é a CPLI, seus procedimentos, onde e quando se inicia o processo pois quem deve dar o rumo e a direção a essa discussão são os sujeitos envolvidos no exercício dos seus direitos.

REFERÊNCIAS

ANAYA, James. El derecho a la consulta previa en el derecho internacional. In. **Encuentro extraordinario de la Federación Iberoamericana del Ombudsman**. El derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas. El rol de los ombudsman en América Latina. Lima, 2013. Defensoría del Pueblo, 2013. p. 19-25.

FARIA, Ivani. Metodologias participantes e conhecimento indígena na Amazônia: Propostas interculturais para a autonomia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa *et al.* (org.). **Epistemologias del Sur – Epistemologias do Sul**. 2018.

FGV. **Parâmetros para a Consulta e para o Respeito dos Direitos de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais Atingidas por Empreendimentos de Infraestrutura**. São Paulo: Clínica de Desenvolvimento Sustentável da Escola de Direito de São Paulo da FGV, 2020.

MAZARIEGOS, Monica. **Derecho a la consulta y disenso**. Por el uso contrahegemónico del derecho. 2014. 634 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de derechos humanos “Bartolomé de las Casas”. Getafe.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Convenção 169 Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais**. ONU: 1989. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100907.pdf. Acessado em: 07 de dezembro de 2020

SILVA, Luiz Fernando Villares e. (Org.). **Coletânea da legislação indigenista brasileira**. Brasília: CGDTI/FUNAI, 2008. 818p.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 20/07/2021.

Aprovado: 29/09/2021.

Páginas: 216-242.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.14494

*
Doutorando em Direito
Público pela
Universidade de Coimbra.
Mestre em Direito Negocial
pela Universidade
Estadual de Londrina.
lelecolecol@gmail.com
OrcID: 0000-0002-2396-3622



Ações de extermínio e capitulação dos mecanismos de proteção das populações indígenas em MS

Extermination actions and capitulation of
the mechanisms of protection of indige-
nous populations in MS

Acciones de exterminio y capitulación de
los mecanismos de protección de las po-
blaciones indígenas en MS

*Leonardo Ferreira Mendes**

Resumo

Este artigo tem por escopo abordar os métodos de extermínio empregados pelo Estado brasileiro contra os povos indígenas do cone-sul do Estado de Mato Grosso do Sul, bem como os mecanismos de proteção de referidos povos. Para atingir tal desiderato, foram empregados os métodos dedutivo, indutivo, bibliográfico e documental. A fim de cumprir os objetivos do estudo, foram relatados alguns dos principais problemas desses povos, como a ausência de demarcação de terras indígenas, ausência de acesso a serviços e bens essenciais mínimos, retirada forçada de crianças do seio de suas comunidades, negativa de contraditório e ampla defesa nos processos judiciais e encarceramento indevido de indígenas. Na sequência foram elencados os principais mecanismos, administrativo e judicial internos e políticos e judiciais internacionais, bem como foi analisado se referidos mecanismos têm sido efetivos na proteção de direitos desses povos tradicionais. Por fim, concluiu-se que existe uma política organizada e sistemática de extermínio dos povos indígenas e que os mecanismos de proteção não vêm atuando de forma efetiva.

Palavras-chave: Mecanismos. Extermínio. Proteção; indígenas. MS.

Abstract

This article discusses the extermination methods used by the Brazilian State against the indigenous peoples of the southern cone of Mato Grosso do Sul, as well as the protecting mechanisms for these people. To achieve this goal, it has been employed the methods deductive, inductive, bibliographic, and documentary. To accomplish the objectives of this study, some of the main problems of these peoples were reported, such as the demarcation of indigenous lands, the absence of access to basic services and essential goods, the forced removal of children from their communities, the denial of adversary system and legal defense and undue indigenous incarceration. In sequence, it had been mentioned the main mechanisms, domestic administrative, domestic judicial and the political and judicial in international systems, and it has been analyzed if the mechanisms referred have been effective in the protection of rights of these traditional people. Finally, it was concluded that there is an organized and systematic policy for the extermination of indigenous and that protection mechanisms aren't working properly.

Keywords: Mechanisms. Extermination. Protection. Indigenous. MS.

Resumen

Este artículo busca abordar los métodos de exterminio empleados pelo Brasil contra los pueblos indígenas del cono-sur de Mato Grosso do Sul, así como los mecanismos de protección de dichos pueblos. Para alcanzar este objetivo, se emplearon los métodos deductivo, inductivo, bibliográfico y documental. Para cumplir los objetivos del estudio, se denunciaron algunos de los principales problemas de esos pueblos, como la ausencia de demarcación de las tierras indígenas, la falta de acceso a servicios y bienes mínimos esenciales, el alejamiento forzado de los niños de sus comunidades, la negación del derecho de contradicción, la falta de defensa plena en los procesos judiciales y el encarcelamiento indebido de los indígenas. A continuación, se enumeran los principales mecanismos, administrativos y judiciales nacionales y políticos y judiciales internacionales, y se analiza si estos mecanismos han sido eficaces para proteger los derechos de estos pueblos. Finalmente, se concluyó que existe una política organizada y sistemática de exterminio de los indígenas y que los mecanismos de protección no han actuado eficazmente.

Palabras clave: Mecanismos. Exterminio. Protección. Indígena. MS.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como finalidade demonstrar que existe um mecanismo concatenado, mediante a prática de vários atos que constituem ilícito de direito internacional, e que tem como finalidade o extermínio dos povos indígenas no cone-sul do Estado de Mato Grosso do Sul.

Para tal desiderato, foram relatadas as condutas do Estado brasileiro, referentes à não-demarcação das terras indígenas, negativa de acesso a água, alimentos e serviços essenciais mínimos. Quanto às condutas atreladas ao sistema de justiça, referiu-se à subtração forçada de crianças de tais comunidades, negativa de contraditório e ampla defesa efetivos e encarceramento indevido de indígenas.

Na sequência, foram elencados mecanismos internos administrativos, mais especificamente, foi discutido sobre o papel da FUNAI. Ainda no âmbito doméstico, fa-

lou-se sobre a atuação do judiciário na proteção dos povos indígenas. Também foram abordados os mecanismos políticos e jurídicos internacionais de proteção dos povos indígenas.

Por fim, concluiu-se pela existência de um mecanismo complexo de extermínio de tais populações, que tem o apoio da população civil e dos poderes estatais brasileiros.

1 DAS PRÁTICAS DO ESTADO BRASILEIRO CONTRA AS POPULAÇÕES INDÍGENAS DO CONE-SUL DE MATO GROSSO DO SUL

Segundo dados da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), o Estado de Mato Grosso do Sul concentra 8 etnias indígenas, a saber, Guarani, Kaiowá, Terena, Kadwéu, Kinikinaw, Atikun, Ofaié e Guató, que totalizam aproximadamente 80.500 habitantes (SECRETARIA ESPECIAL DE CIDADANIA DE MATO GROSSO DO SUL, 2019).

De todas essas populações indígenas, tem-se que grande parte são comunidades existentes no cone-sul do Estado de Mato Grosso Sul, representadas pelas etnias Guarani, Guarani-Kaiowá, Guarani-Nhandeva e Kaiowá.

A região do cone-sul apresenta um histórico de grande conflituosidade entre indígenas e o restante da população local, de forma que tanto a população civil quanto o Estado brasileiro, por uma série de condutas comissivas e omissivas, vêm inviabilizando a continuidade de existência desses povos.

A sistematicidade das práticas que visam destruir os povos indígenas no Estado de Mato Grosso do Sul resulta evidente quando analisadas as inúmeras ilegalidades praticadas pelo Poder Público e pela sociedade civil naquela localidade. Em sequência serão analisadas algumas destas práticas.

Outrossim, tem-se que o sistema de destruição de etnias empregado pelo Estado brasileiro se retro e supra alimenta, aumentando a vulnerabilidade da população para ser vitimizada pelas demais formas de violência estatal referidas.

1.1 Da mora na demarcação de terras dos povos indígenas da região

Todo o conflito envolvendo indígenas no Estado de Mato Grosso do Sul, notadamente na região do cone-sul, tem como base a disputa por territórios. As populações indígenas lutam há décadas pela demarcação de suas terras tradicionais, demandas essas que vêm sendo sistematicamente ignoradas pelo Estado, notadamente em decorrência dos interesses do agronegócio (MONDARDO; SEREJO; STALIANO, 2019, p. 573/598).

Note-se que as necessidades dos povos indígenas no que se refere à terra não decorrem de um interesse de viés econômico, mas sim relativo à própria manutenção de suas tradições culturais e religiosas. A terra não é vista por esses povos tradicionais como um bem econômico, mas sim como um bem inato à sua sobrevivência física, cultural e espiritual (MONDARDO; SEREJO; STALIANO, 2019, p. 576).

Ironicamente, e muito diferente das feições do direito da propriedade atuais, o surgimento do instituto da “propriedade” veio à baila no direito romano exatamente para proteção da memória ancestral dos possuidores da terra, vez que era o local onde se encontravam sepultados seus familiares e onde decorreu a história familiar (MARQUESI, 2009, 75/76). Entretanto, o direito de propriedade aliado à inação estatal, hoje são utilizados contra as populações indígenas exatamente como método de sufocamento econômico/cultural e até mesmo destruição física de seus membros.

Dessa forma, a falta de garantia do direito à moradia e de suas “formas de fazer e viver”, é a raiz de todos os demais problemas enfrentados pelas populações indígenas, que acabam por vivenciar um sítamento econômico, social e cultural que lhes rouba a saúde, a identidade e o espírito.

Sobre o assunto, em relatório desenvolvido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), discorreu-se:

O trabalho com povos indígenas no cone sul tem como pano de fundo o fato de que o Mato Grosso do Sul é o estado da cana, da soja e do boi. Segundo o IBGE (2010), são aproximadamente 2.619.000 habitantes e 21.500.000 cabeças de boi, o que significa, a grosso modo, grande concentração de renda e riqueza nas mãos de poucos, latifúndio, devastação ambiental e conflito fundiário, sendo público que os povos indígenas são os mais impactados com a realidade reprodutora de miséria, discriminação e genocídio.

A não demarcação das terras tradicionalmente ocupadas e o usufruto exclusivo delas pelos indígenas impõe-lhes uma vida de sofrimento e negação absoluta de seus direitos. Não é o caso de violação de direitos, se for considerado que para se violar um direito, pressupõe-se que este, um dia, foi respeitado. No caso dos indígenas do MS esse tempo ainda não chegou, nega-se o direito ou aplica-se aos atendimentos uma cordial covardia do fingir se importar (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2017, p. 06).

Note-se que é pródiga a quantidade de mandamentos jurídicos que visam à solução deste problema secular. A própria Constituição da República determina, em seu artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹, que o prazo para demarcação de todas as terras indígenas seria de cinco anos da promulgação da Constituição. Ou seja, o prazo se esgotou há 27 (vinte e sete) anos.

¹ Artigo 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

No ordenamento jurídico internacional não são raras as normas e precedentes dos órgãos e cortes internacionais que determinam a obrigação de respeito à garantia dos territórios de populações tradicionais.

O Comitê de Direitos Humanos da ONU e a Corte Interamericana de Direitos Humanos já reconheceram tais direitos em mais de uma oportunidade. A respeito, discorre Malcolm Shaw:

The General Comment pointed to the distinction between the rights of persons belonging to minorities on the one hand, and the right to self-determination and the right to equality and non-discrimination on the other. It was emphasised that the rights under article 27 did not prejudice the sovereignty and territorial integrity of states, although certain minority rights, in particular those pertaining to indigenous communities, might consist of a way of life closely associated with territory and the use of its resources, such as fishing, hunting and the right to live in reserves protected by law.

[...]

The Inter-American Court of Human Rights discussed the issue of the rights of indigenous peoples to ancestral lands and resources in *The Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* in 2001. The Court emphasised the communitarian tradition regarding a communal form of collective property of the land and consequential close ties of indigenous people with that land, and noted that the customary law of such people had especially to be taken into account so that ‘possession of the land should suffice for indigenous communities lacking real title’ (SHAW, 2017, p. 231).²

Na normativa internacional, destaca-se a Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que de forma expressa dispõe, em seus artigos 7º, 13 e subsequentes, o direito das populações tradicionais de ter garantido o uso de suas terras ancestrais.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos “Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua” (PAIVA; ARAGON HEEMANN, 2017, p. 168/173), “Comunidade Moiwana vs. Suriname” (PAIVA; ARAGON HEEMANN, 2017, p. 237/241), “Comunidade Indígena Yakie Axa vs. Paraguai” (PAIVA; ARAGON HEEMANN, 2017, p.

² O Comentário Geral apontou a distinção entre os direitos das pessoas pertencentes a minorias, por um lado, e o direito à autodeterminação e o direito à igualdade e não-discriminação, por outro. Foi enfatizado que os direitos previstos no artigo 27 não prejudicavam a soberania e a integridade territorial dos Estados, embora certos direitos das minorias, em particular os pertencentes às comunidades indígenas, pudessem consistir em um modo de vida estreitamente associado ao território e ao uso de seus recursos, como a pesca, a caça e o direito de viver em reservas protegidas por lei.

[...]

A Corte Interamericana de Direitos Humanos discutiu a questão dos direitos dos povos indígenas às terras e recursos ancestrais em *The Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* em 2001. A Corte enfatizou a tradição comunitária a respeito de uma forma comunitária de propriedade coletiva da terra e consequentes laços estreitos dos povos indígenas com aquela terra, e observou que a lei consuetudinária de tais povos tinha que ser especialmente levada em conta para que “a posse da terra fosse suficiente para as comunidades indígenas sem título de propriedade”.

242/245), “Povos Kaliña e Lokono vs. Suriname” (PAIVA; ARAGON HEEMANN, 2017, p. 607/610), reconheceu de forma explícita a obrigação dos Estados demarcarem as terras de povos tradicionais. E relativamente ao Brasil, em 2018 a Corte o condenou no caso “Xucuru vs. Brasil” a demarcar as terras deste povo tradicional, realizar a desintrusão dos não-indígenas, bem como indenizar por danos imateriais decorrentes da demora na demarcação das terras. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018).

Resta evidente que a motivação dos principais grupos de poder relacionados ao setor econômico, é na verdade aos poucos levar à destruição/assimilação das comunidades indígenas que, apesar disso, se mantêm resilientes na manutenção de seus costumes e na luta pelas terras tradicionalmente ocupadas.

Aliada à omissão do Estado brasileiro na demarcação das terras indígenas, os proprietários locais muitas vezes empregam violência com “jagunços” armados com armas de fogo contra as populações indígenas em áreas de conflito, ameaças, envenenamentos com defensivos agrícolas e até mesmo homicídios contra lideranças e outros membros.

Um desses casos chegou a ser objeto de medidas cautelares deferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, através da Resolução 47/2019, nos seguintes termos:

En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento de la CIDH, la Comisión solicita a Brasil que: a) adopte las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida e integridad personal de los miembros de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá, y para evitar actos de violencia de parte de terceros; b) adopte las medidas de protección culturalmente adecuadas para proteger la vida y la integridad personal de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá implementando, por ejemplo, acciones dirigidas a mejorar, entre otros aspectos, las condiciones de salud, alimentación y acceso a agua potable; c) concierte las medidas a adoptarse con el pueblo beneficiario y sus representantes; e d) informe sobre las acciones implementadas tendientes a investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019, p. 5).³

3 Consequentemente, em conformidade com o artigo 25 do Regulamento da CIDH, a Comissão solicita ao Brasil que: a) adote as medidas necessárias para proteger os direitos à vida e à integridade pessoal dos membros da comunidade Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá, e para prevenir atos de violência de terceiros; b) adote as medidas de proteção culturalmente adequadas para proteger a vida e a integridade pessoal da comunidade Guyraroká do Povo Indígena Guarani Kaiowá, implementando, por exemplo, ações destinadas a melhorar, entre outros aspectos, as condições de saúde, alimentação e acesso à água potável; c) acorde as medidas a serem adotadas com o povo beneficiário e seus representantes; e d) informe sobre as ações implementadas para investigar os fatos que deram origem à adoção da presente medida cautelar e assim evitar sua repetição.

Mesmo com a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os ataques contra os povos indígenas continuam, como se pode verificar dos veículos de comunicação da região.⁴

Apesar da resiliência dos povos atacados, a luta é desigual e, como antes referido, a ausência de proteção estatal a seus territórios deixa as populações vulneráveis e leva a uma série de mazelas sociais (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2018), em parte discorridas ao longo deste trabalho.

Com o governo federal eleito em 2018, cujo discurso é abertamente contrário à demarcação de terras indígenas, a situação tende a ser agudizada. Inclusive, a Instrução Normativa 09/2020, da FUNAI, permite ao órgão declarar a propriedade de particulares sobre terras indígenas ainda não demarcadas, subvertendo totalmente a finalidade da instituição, que deveria ser zelar pelo direito das populações indígenas.

1.2 Da negativa de acesso ao mínimo básico existencial – ausência de fornecimento de água, alimentos e serviços essenciais

A partir do momento em que é negado às populações indígenas do cone-sul de Mato Grosso do Sul a garantia das terras tradicionalmente ocupadas, o Estado passa a adotar posturas de abstenção do mínimo essencial às populações, estejam em locais de conflito agrário ou não.

Quando em situação de conflito agrário, nas áreas chamadas pelos indígenas de “área de retomada” e pelo agronegócio de “invasão”, a própria FUNAI que deveria proteger os direitos dos indígenas é quem primeiro os viola (SHALDERS, 2020), não garantindo por vezes nem mesmo água e comida a tais populações (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2020b).

Em situações em que não existe conflito agrário, os serviços não são prestados por falhas (ARAÚJO, 2019), conflitos entre os órgãos estatais quanto a quem cabe a obrigação, ausência de instalação dos equipamentos públicos mínimos necessários, dentre outros.

Sobre o assunto, relatório da FUNAI estatui que:

O fato é que persiste no MS um conflito instalado, latente, que causa aos indígenas uma experiência subjetiva de opressão permanente e estrutural, que se revela no cotidiano das relações com as instituições e as pessoas, na rotina de cada gesto, cada palavra, de cada olhar que parece já excluir da porta das instituições. Para as famílias indígenas que vivem nesse contexto não faltam histórias de humilhações e so-

⁴ A título de exemplo, vide: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/01/10/Por-que-Dourados-%C3%A9-foco-de-viol%C3%A2ncia-contra-ind%C3%ADgenas-no-Centro-Oeste>. Acesso em: 05 de jul. de 2020.

frimentos quando precisam acessar os serviços do Estado. Devido aos ciclos de vida e as condições de suas comunidades, a rede de atendimento que frequentam estão muitas vezes relacionados a “falta de” – serviços de assistência social, conselhos tutelares, delegacias de polícia, hospitais etc – ou seja, contextos de negligência ou violência. (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2017, p. 06).

A ausência do território tradicional leva à ausência de recursos naturais necessários à garantia de um mínimo de segurança alimentar, segundo as formas de fazer e viver desses povos. E, ao mesmo tempo em que não garante esse direito imemorial dessas populações, o Poder Público também fecha as portas dos serviços públicos essenciais e não garante um mínimo de alimentação adequada e acesso à água. Sobre o assunto, discorre Neyla Ferreira Mendes, coordenadora do NUPIIR (Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Povos Indígenas e da Igualdade Racial e Étnica), órgão da Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul:

As crianças indígenas que moram nas reservas e principalmente em áreas de retomada, residem, em grande parte, em barracos, sem saneamento básico, alimentação adequada, água descontaminada de herbicidas etc. Essa situação de extrema pobreza é fomentada pelo próprio Estado brasileiro, a partir do momento em que expulsou as comunidades Guarani e Kaiowá dos seus tekohas e colocou-os em reservas superpopulosas, misturando etnias e famílias inimigas (MENDES, 2019, p. 540).

Tais posturas do Estado Brasileiro levam à desnutrição infantil e adulta, com importantes prejuízos ao desenvolvimento físico e mental dos membros de tais populações. Leva à insuportabilidade da vida (MONDARDO; SEREJO; STALIANO, 2019, p. 582), o que é forte fator para os altíssimos índices de suicídios no cone-sul do Estado de Mato Grosso do Sul, notadamente na região de Dourados (GENELHÚ, 2019).

1.3 Da subtração de crianças indígenas de suas comunidades tendo por base a ausência de recursos materiais

A partir do momento em que falta aos indígenas a demarcação de seu território e acesso à alimentação e à água, aliados à diversidade cultural nas formas de fazer e viver, inclusive no que se refere aos hábitos de higiene, passa a ser questionada a capacidade de pais indígenas de manterem consigo a guarda de fato de suas crianças.

No Estado de Mato Grosso do Sul e, especificamente, na região de Dourados, são inúmeros os casos de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, afastados de suas famílias e do seio de suas respectivas comunidades. Veja-se a respeito os relatos da antropóloga Priscila de Santana Anzoategui, do Núcleo Institucional de

Promoção e Defesa dos Povos Indígenas e da Igualdade Racial e Étnica (NUPIIR) da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso do Sul:

No ano de 2018, o Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos Povos Indígenas e da Igualdade Racial e Étnica (NUPIIR), analisou 67 casos de crianças/ adolescentes indígenas em processos de Medidas de Proteção que tramitavam na cidade de Dourados- MS, sendo que em 34 processos já havia encaminhamentos para o seu desfecho, com a criança/adolescente retornado para a casa dos seus genitores, ou algum membro da sua família extensa.

Dos 33 casos que restaram, 27, segundo nosso entendimento, precisaria de um maior envolvimento de todos os órgãos que tem como atribuição a defesa da criança e adolescente indígena, ou seja, a Rede de Proteção. (ANZOATEGUI, 2019, p. 551)

[...]

No relatório “Mapeamento qualificado de todos os casos de crianças e jovens indígenas em situação de acolhimento institucional e familiar da região de Dourados/MS”, elaborado pela Funai (2017), vislumbra-se que 70% das crianças que estão em acolhimento em Dourados, são indígenas, a maioria pertencente a etnia dos Guarani e Kaiowá (ANZOATEGUI, 2019, p. 556).

Não obstante todo o exposto, tem-se que Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90) estatui, em seu artigo 23, que a carência de recursos materiais não pode motivar a suspensão ou perda de poder familiar. Entretanto, o Estado brasileiro emprega a falta de condições materiais para justificar a existência de situação de risco às crianças e adolescentes e, assim, a afastarem de suas famílias e comunidades.

Nesse sentido, foi a conclusão do “Relatório de Mapeamento Qualificado de Todos os Casos de Crianças e Jovens Indígenas em Situação de Acolhimento Institucional e Familiar da Região de Dourados/MS”, elaborado pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI:

Nos chama a atenção as denúncias categorizadas como negligência familiar, que impõem à família o rótulo de incompetente na criação dos filhos e não questiona os reais fatores de risco da família ou mesmo se se trata de adultos em condições físicas, psicológicas e sociais de cuidar e proteger crianças ou de uma família inteira em situação de violência e negligência estatal, que precisa primeiro ser cuidada e protegida. Não considera, sobretudo, a dívida histórica do Estado para com os povos indígenas e as consequências coletivas da violação de seus direitos.

Como desconsiderar, por exemplo, a grave situação de insegurança alimentar e nutricional dos povos guarani e kaiowa do cone sul do MS, recentemente avaliada como de tragédia humanitária pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar – COMSEA, após visita técnica às comunidades? A fome impacta na retirada de crianças indígenas de suas famílias? A fome dos indígenas impacta nas políticas de proteção social de responsabilidade dos municípios? Altera seus focos prioritá-

rios? Mobiliza suas equipes para atendimentos culturalmente adequados dentro dos territórios indígenas?

Nos casos mapeados, as denúncias de negligência familiar estão geralmente relacionadas ao uso de álcool e outras drogas e a pobreza. [...] (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2017, p. 18).

O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente, em consonância com as disposições da Convenção 169, da OIT, traz solução aos casos nos quais a família natural não possua condições de manter a guarda de seus filhos, vez que no artigo 28 determina que a criança deva ser colocada em família substituta da mesma comunidade. Entretanto, nem mesmo tais obrigações legais vêm sendo respeitadas:

Nos casos analisados pelo NUPIIR, verifica-se nos pareceres do MPE, que há uma preferência pela adoção de crianças indígenas por famílias não indígenas, sendo que a justificava seria que a família extensa não tem interesse, por outro lado, a busca dessa família dentro dos territórios indígenas, não é realizada na maioria dos processos, desrespeitando o artigo 28, § 6o, inciso II do ECA (ANZOATEGUI, 2019, p. 556).

Com a colocação das crianças em abrigo ou em famílias substitutas não-indígenas, a um só tempo o Estado põe em xeque a continuidade da comunidade indígena, vez que lhe retira a possibilidade de desenvolvimento de novas gerações e ao mesmo tempo gera a colonização cultural forçada da criança/adolescente indígena abrigado, sob discurso sub-reptício de superioridade cultural, conforme constatado por Silvana Jesus do Nascimento:

[...] Nos abrigos urbanos perde-se esse modo de socialização e o tratamento recebido é comum a todas as outras crianças abrigadas. Isso dá início ao processo de vitimização da criança kaiowá: quando levadas para os abrigos, o procedimento é feito sob o argumento de situações de vulnerabilidade, maus tratos, abandono, negligência, violência ou abuso sexual. No abrigo urbano, ela é revitimizada, porque é inserida em outra lógica cultural, com o agravante do desafio de adaptação a outra língua, que vai além da oralidade, envolvendo os diversos sentidos que são atribuídos às palavras e às coisas. Por outro lado, ela torna-se vítima também da concepção que os agentes da rede de proteção à criança têm a respeito da cultura kaiowá, uma representação marcada por estigmas e estereótipos, que rotulam os índios de sujeitos, preguiçosos, bêbados e suas famílias descritas como desestruturadas. O efeito dessa lógica de vitimização é compensar a criança kaiowá com cuidados, atenção e mimos. Enquanto esses agentes da rede de proteção adotam esta prática, estão imbuídos da ideia de superioridade moral, econômica e social. [...] (NASCIMENTO, 2013, p. 190).

Apesar das tentativas de organizações específicas e de alguns setores minoritários do sistema de justiça em buscar soluções adequadas para a proteção de crianças e adolescentes indígenas, tem-se que a fração majoritária do próprio sistema de justiça,

em especial Poder Judiciário e Ministério Público, são os principais atores para que as violações narradas continuem a ocorrer.

Após pedido de providência aviado pela Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul, via NUPIIR, para que fosse criada uma Comissão para análise e enfrentamento do problema relatado, tem-se que o Poder Judiciário manteve sua inércia a respeito, o que demonstra, no mínimo, conivência com a retirada inconstitucional e ilegal das crianças indígenas de suas famílias (MENDES, 2019, p. 544):

Pois bem, repita-se, apesar de os indígenas terem sido tratados com muita gentileza, a posição dos representantes, tanto do Judiciário quanto do Ministério Público Estadual foi de visível estranhamento e, só depois de muita insistência, comprometeram-se a criar uma comissão para analisar a situação; comissão esta que nunca foi criada.

Note-se que nem mesmo contraditório e ampla defesa efetivos são garantidos nos processos judiciais que culminam na subtração das crianças de suas comunidades, o que será abordado no tópico seguinte.

1.4 Da negativa mínima de contraditório e ampla defesa nos processos envolvendo indígenas

Quando dos processos judiciais envolvendo indígenas, mais uma vez o Estado brasileiro viola direitos básicos, a exemplo dos direitos ao contraditório efetivo e à ampla defesa.

A primeira barreira imposta aos indígenas é de natureza linguística. É corriqueiro nos processos judiciais em trâmite no Estado de Mato Grosso do Sul que indígenas não tenham garantido intérprete em todas as fases dos processos judiciais, pouco importando tratar-se de processo criminal ou cível, bem como qual a posição processual na qual o indígena se encontra, seja de autor, réu ou testemunha.

Nos processos judiciais envolvendo proteção de crianças e adolescentes, por exemplo, além da ausência de busca de membros da família natural ou extensa, as partes (quando participam dos processos), as crianças acolhidas e as testemunhas indígenas via de regra são ouvidas em português, sem qualquer preocupação por parte de Juízes, Membros do Ministério Público, Defensores Públicos e advogados em garantir um intérprete para conferir confiabilidade à prova produzida e contraditório efetivo.

A falta da figura do intérprete durante todo o processo judicial, retira das famílias o direito de compreenderem os fatos e do decorrer das ações, sob a nítida violação aos princípios constitucionais do con-

traditório e da ampla defesa, assegurados no artigo 5o, inciso LV da Constituição Federal, o que agride os pilares que sustentam a Justiça e os princípios como os da equidade e igualdade, protegidos pela Carta Magna mencionada. É possível notar que muitos dos processos seguem linhas norteadoras do Direito positivado, não observando às particularidades da linguagem/fala, do modo de se comunicar, muitas vezes sendo a retórica jurídica, o grande impasse para a busca pela real verdade dos fatos. (OTERO, 2019, p. 517).

Na esfera penal, a situação é ainda mais grave. Vítimas são ouvidas, muitas vezes sem compreender exatamente do que dizem estar acusando. Testemunhas, sem compreender aquilo que são perguntadas, muitas vezes adotam como resposta um automático “sim” ou “não”, reproduzindo o direcionamento do que lhe é perguntado. E o réu, sem entender do que está sendo acusado, não compreende as provas que contra si são produzidas e nem mesmo consegue se defender efetivamente quando de seu interrogatório.

Quando existe pedido da defesa para que seja nomeado intérprete para o caso, ou o pedido é indeferido, ou é concedido a contragosto, sendo que os demais atores processuais nem mesmo buscam esconder o descontentamento e desconforto com o pedido da parte.

Tal resistência não é incomum. O domínio, muitas vezes precário, da língua portuguesa como segundo idioma pelos Kaiowá e Guarani é, não raras vezes, interpretado como competência linguística plena. Uma mera indagação poderia resolver essa dúvida: qual o idioma que o indígena utiliza no convívio doméstico, ou seja, no plano familiar. Caso a mesma seja o kaiowá ou guarani, desnecessário tecer maiores considerações sobre a necessidade de intérprete para a prática do referido ato processual. (MENDES; ALMEIDA, 2020, p. 162).

Outro grande problema enfrentado é a não-elaboração de laudo antropológico nos processos envolvendo indígenas. Sem a real análise cultural dos fatos postos em julgamento, o Poder Judiciário se autoimpossibilita de realizar sua análise com base na realidade cultural predominante no *locus* de sua ocorrência (MENDES; ALMEIDA, 2020, p. 162). De forma que, ao fim e ao cabo, julga uma realidade que desconhece, empregando como parâmetro de análise sua própria realidade, em total afronta a normas comezinhas de direito internacional, de direito interno e em total desprezo a uma postura mínima de empatia cultural (CASTILHO, 2008, p. 8/10). Sobre o assunto, discorre Daniele e Souza Osório, Defensora Pública Federal:

No mês de julho de 2018, em inspeção da Defensoria Pública da União (DPU), somente nos estabelecimentos prisionais da cidade de Dourados/MS, foram encontrados 86 indígenas presos, todos auto identificados durante as ações penais e a quem não foram assegurados o regime de semiliberdade do Estatuto do Índio.

A DPU distribuiu a esses indígenas questionários impressos a serem respondidos para a aferição dos seguintes temas específicos a sua condição étnica: “Teve intérprete da sua língua materna durante o processo criminal? Realizou entrevista com antropólogo durante o processo criminal ou na execução da pena? Durante o tempo em que está preso recebeu visita? Acredita que sua condição de indígena é amparada ou vista pelo Estado?”.

Em resposta às questões apresentadas pela DPU, indígenas presos afirmaram que não tiveram assegurado intérprete, 70 não passaram por perícia antropológica e apenas 28 apontaram ter recebido alguma visita de familiares. O mais estarrecedor é que nenhum respondeu afirmativamente à indagação sobre o amparo ou a observação de sua condição de indígena pelo Estado.

Os dados refletem a invisibilidade dos indígenas perante a Justiça Criminal e o desconhecimento de boa parte dos operadores do Direito sobre os direitos e garantias de proteção e preservação das especificidades culturais. (OSÓRIO, 2020, p. 42).

Para além de impedir contraditório e ampla defesa, as sentenças prolatadas em tais processos empregam elementos de convicção de confiabilidade duvidosa. Isso porque a prova processual produzida no Brasil ainda é majoritariamente oral (depoimentos, oitiva de testemunhas e interrogatórios) e a oitiva sem intérpretes inviabiliza as pessoas indígenas ouvidas de compreenderem de forma correta as perguntas e expressarem de forma exata suas respostas.

Quanto ao laudo antropológico no processo penal, tem-se que é elemento indispensável para averiguar a existência dos elementos mínimos da teoria do delito (tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade) (OSÓRIO, 2020, p. 40/41), vez que no Brasil, majoritariamente, adota-se a teoria finalista da ação (GOMES, 2004, p. 43). Sem conhecer aspectos culturais relevantes, é impossível conhecer a finalidade da ação praticada, de forma que a análise judicial termina por empregar, de forma transversa, a teoria causalista da ação. Sobre a remota possibilidade de reconhecimento de modelos próprios de processamento e punição (VERDUM, 2013, p. 33/40), nem mesmo se cogita (OSÓRIO, 2020, p. 38).

Outro prejuízo advindo da ausência de estudo antropológico é praticamente inviabilizar a dosagem da atenuante constante do artigo 56, da Lei 6001/73 (Estatuto do Índio)⁵. Note-se que a atenuante consta de norma parcialmente recepcionada pela Constituição da República. À época de criação da norma em referência, ainda se empregava a dicotomia, hoje reconhecidamente racista, do “índio integrado” x “índio não-integrado”.

Na realidade, a aplicação da atenuante em referência deve sofrer interpretação conforme à Constituição e conforme às normas de direito internacional. O que justifica o tratamento diferenciado no Direito é a situação e vulnerabilidade do sujeito. E os

⁵ Artigo 56. No caso de condenação de índio por infração penal, a pena deverá ser atenuada e na sua aplicação o Juiz atenderá também ao grau de integração do silvícola.

altos índices de criminalidade envolvendo indígenas comprovam de forma esdrachada referida vulnerabilidade, justificando, por si, a aplicação da atenuante.

Assumindo a existência das vicissitudes relatadas e a fim de solucionar-las em âmbito criminal, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 287, de 25 de junho de 2019, reiterando a obrigatoriedade da nomeação de intérprete e de realização de estudo antropológico⁶.

Entretanto, ainda existe sistemática violação de tais direitos, como se pode verificar se uma série de arestos recentes do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, muitas vezes com argumentos inclusive racistas:

APELAÇÃO CRIMINAL – RECEPÇÃO DOLOSA (ART. 180 DO CP) – PRELIMINAR DE NULIDADE DO PROCESSO - LAUDO ANTROPOLÓGICO – PRESCINDIBILIDADE. MÉRITO - ABSOLVIÇÃO POR INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA (ART. 386, VII, DO CPP) - CONJUNTO PROBATÓRIO SEGURO – IMPOSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA RETROATIVA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. I - Restando demonstrado pelos elementos dos autos que o recorrente, indígena, é integrado à sociedade civil, desnecessária a realização de exame antropológico. II - Quando se cuida do crime de receptação, a prova do conhecimento da origem ilícita do objeto deve ser extraída de cuidadosa análise das circunstâncias que envolvem o fato, e não mera e simplesmente das alegações dos envolvidos. Não atenta contra o princípio da presunção de inocência, previsto pelo artigo 5º, LVII, da Constituição Federal, a sentença que acolhe pretensão acusatória com base em conjunto de provas seguro, extreme de dúvida, excluindo a possibilidade de aplicação do inciso VII do artigo 386 do Código de Processo Penal. III - No caso de agente maior de 70 anos na época da sentença opera-se a prescrição quando a pena não excede a quatro anos e entre a data do recebimento da denúncia e a publicação da sentença decorreu prazo superior ao previsto em lei para fins de prescrição, nos termos do art. 107, IV, c/c arts. 109, IV, e 115, todos do Código Penal. IV – Com o parecer. Recurso parcialmente provido.

6 Art. 5º A autoridade judicial buscará garantir a presença de intérprete, preferencialmente membro da própria comunidade indígena, em todas as etapas do processo em que a pessoa indígena figure como parte:

I - se a língua falada não for a portuguesa;

II - se houver dúvida sobre o domínio e entendimento do vernáculo, inclusive em relação ao significado dos atos processuais e às manifestações da pessoa indígena;

III - mediante solicitação da defesa ou da Funai; ou

IV - a pedido de pessoa interessada.

Art. 6º Ao receber denúncia ou queixa em desfavor de pessoa indígena, a autoridade judicial poderá determinar, sempre que possível, de ofício ou a requerimento das partes, a realização de perícia antropológica, que fornecerá subsídios para o estabelecimento da responsabilidade da pessoa acusada, e deverá conter, no mínimo:

I - a qualificação, a etnia e a língua falada pela pessoa acusada;

II - as circunstâncias pessoais, culturais, sociais e econômicas da pessoa acusada;

III - os usos, os costumes e as tradições da comunidade indígena a qual se vincula;

IV - o entendimento da comunidade indígena em relação à conduta típica imputada, bem como os mecanismos próprios de julgamento e punição adotados para seus membros; e

V - outras informações que julgar pertinentes para a elucidação dos fatos. Parágrafo único. O laudo pericial será elaborado por antropólogo, cientista social ou outro profissional designado pelo juízo com conhecimento específico na temática.

(TJMS. Apelação Criminal n. 0001665-26.2009.8.12.0002, Dourados, 3ª Câmara Criminal, Relator (a): Des. Luiz Claudio Bonassini da Silva, j: 27/09/2019, p: 01/10/2019).

Outrossim, aqueles que trabalham diariamente com populações indígenas, notadamente na região do cone-sul do Estado de Mato Grosso do Sul, verificam de forma evidente que o fato do indígena aparentemente dominar a língua portuguesa e estar parcialmente incorporado à economia do “homem branco” não os afasta das graves consequências do racismo cultural, econômico e jurídico, este último institucionalizado pelo sistema de justiça que, ao argumento de prezar pelas igualdade de tratamento, mede com a mesma régua pessoas de realidades culturais e econômicas totalmente diferentes (CASTILHO, 2008, p. 8/10).

1.5 Do encarceramento indevido dos indígenas condenados – do emprego do Direito Penal como subjugo cultural forçado

O ordenamento jurídico brasileiro, em parcial consonância com o artigo 10.2, da Convenção 169⁷, da Organização Internacional do Trabalho, estatuiu no artigo 56, do Estatuto do Índio⁸, que o indígena deve cumprir sua pena em regime de semiliberdade.

A respeito, a doutrina não apresenta ressalva sobre a situação pessoal do indígena:

Nos termos da lei, os índios também devem cumprir a pena de prisão, sempre que possível, em regime especial de semiliberdade, no local de funcionamento de repartição federal de proteção aos índios mais próxima de seu local de habitação (artigo 56 da Lei n. 6.001/73), muito embora na prática isto seja sistematicamente descumprido (ROIG, 2016, p. 187).⁹

Entretanto, tal direito vem sendo sistematicamente renegado aos indígenas, vez que a jurisprudência e as decisões singulares em geral criam exigências extralegais para aplicação do direito acima referido, em especial comprovação de não se tratar de índio “aculturado”. Veja-se:

⁷ Artigo 10.2. Dever-se-á dar preferência a tipos de punição outros que o encarceramento.

⁸ Artigo 56. (...) Parágrafo único. As penas de reclusão e de detenção serão cumpridas, se possível, em regime especial de semiliberdade, no local de funcionamento do órgão federal de assistência aos índios mais próximos da habitação do condenado.

⁹ No mesmo sentido: LIMA, 2011, p. 254.

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. HOMICÍDIO QUALIFICADO. RÉU INDÍGENA INTEGRADO À SOCIEDADE. ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 6.001/73. INAPLICABILIDADE. ALTERAÇÃO DO JULGADO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O artigo 56, parágrafo único, da Lei 6.001/73, que prevê o cumprimento da pena em regime de semiliberdade e em estabelecimento da FUNAI, somente se aplica ao réu indígena não integrado socialmente ou em fase de aculturação. Precedentes.

2. A alteração das premissas fáticas do acórdão - de que o réu estaria integrado ao convívio social fora da aldeia indígena - demanda necessário revolvimento das provas dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental improvido.

(STJ - AgRg no AREsp 1467017/MT, Rel. Ministro NEFI CORDEIRO, SEXTA TURMA, julgado em 27/08/2019, DJe 09/09/2019).

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ROUBO MAJORADO. ABSOLVIÇÃO. AUSÊNCIA DE DOLO. CONDIÇÃO DE INDÍGENA. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. REGIME ESPECIAL DE SEMILIBERDADE. INAPLICABILIDADE DO ESTATUTO DO ÍNDIO. SÚMULA 83/STJ.

AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

[...]

2. A jurisprudência desta Corte tem posicionamento firmado no sentido de só admitir a atenuação da reprimenda nos termos do dispositivo acima destacado quando o fato tiver sido praticado por silvícola não integrado.

3. No caso destes autos, restou consignado que os agravantes já se encontram integrados à cultura e comunhão nacional, exercendo direitos e, embora possam conservar costumes e tradições relacionadas ao seu grupo cultural originário, não podem ser considerados isolados ou em vias de integração, conforme o artigo 4º da Lei n. 6.001/73.

[...]

5. Recurso não provido.

(STJ - AgRg no AREsp 1239271/SC, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 12/06/2018, DJe 01/08/2018).

Note-se, entretanto, que o que justifica o tratamento penal diferenciado no caso de indígenas é sua situação de maior vulnerabilidade, que antes de ser reduzida quando do convívio com a população culturalmente dominante, na verdade muitas das vezes aumenta, ante a situação de diversidade cultural, vulnerabilidade econômica e preconceito.

Nas cidades onde existem comunidades tradicionais é gritante a alta incidência de delitos envolvendo indígenas, em decorrência da seletividade penal, da presença insuficientes dos meios de controle social como educação, saúde, esporte, dentre outros, em decorrência da situação de sítio cultural, etc.

O princípio da isonomia, em sua feição material, demanda o tratamento desigual de desiguais, na medida de suas desigualdades (FACHIN, 2008, p. 217/218). E a alta incidência de crimes envolvendo indígenas demonstra que são inconstitucionais as exigências jurisprudenciais existentes para aplicação das normas protetivas, vez que analisam os casos individuais, mas ignoram a realidade sistêmica e coletiva existente.

Tendo tais fatores em conta, e conforme já referido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução 287/2019. O artigo 10 da Resolução¹⁰ estatui, de forma expressa, a proibição de encarceramento do índio, substituindo a medida pela imposição de regime de semiliberdade.

Entretanto, a Resolução vem sendo simplesmente ignorada pelo Poder Judiciário local, podendo ser mencionados, apenas a título de exemplo da Comarca de Amambai-MS, os processos n.º 0001321-92.2016.8.12.0004, 0002788-43.2015.8.12.0004 e 0000151-85.2016.8.12.0004, todos tramitados em primeira instância, nos quais houve fixação de prisão, sem sequer ter sido analisada a colocação em regime de semiliberdade.

Na segunda instância estadual o resultado não é diferente, podendo ser mencionado o *Habeas Corpus* n.º 1409777-53.2019.8.12.0000, pelo qual se intentou a adequação da prisão cautelar ao regime de semiliberdade. Veja-se a fundamentação para indeferimento do pedido:

Com relação à condição de silvícola do paciente, há de se destacar que o artigo 56, da Lei n. 6.001/73 (Estatuto do Índio), prevê a possibilidade de cumprimento da pena privativa de liberdade em regime de semiliberdade em caso de condenação, não de prisão preventiva, não se aplicando, pois, neste momento processual.

Ademais, o Estatuto do Índio, em seu artigo 3º, define o índio como sendo o indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade social.

Conceitua, ainda, comunidade indígena como um conjunto de famílias, quer vivendo em estado de completo isolamento em relação aos

10 Artigo 10. Não havendo condições para aplicação do disposto nos artigos 7º e 9º, a autoridade judicial deverá aplicar, sempre que possível e mediante consulta à comunidade indígena, o regime especial de semiliberdade previsto no artigo 56 da Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), para condenação a penas de reclusão e de detenção.

Parágrafo único. Para o cumprimento do estabelecido no caput, a autoridade judicial poderá buscar articulação com as autoridades comunitárias indígenas da Comarca ou Seção Judiciária, bem como estabelecer parceria com a Funai ou outras instituições, com vistas à qualificação de fluxos e procedimentos.

outros setores da comunhão nacional, quer em contatos intermitentes ou permanentes, sem contudo estarem neles integrados.

Diante disso já se extrai que a utilização de critério genérico e abstrato, dissociado das particularidades de cada caso concreto, nem se afina ao próprio Estatuto, que admite a existência de graus de integração do índio com a comunhão nacional.

Não há que ser considerado silvícola, portanto, aquele que apenas descende de determinada etnia ou região, os chamados autóctones, notadamente no presente caso, quando se verifica que a pleiteante possui absorvido e inserido em seu próprio cotidiano os hábitos, costumes e vícios da sociedade denominada civilizada.

O fato de possuir descendência indígena não se mostra suficiente, por si só, a propiciar-lhe o tratamento diferenciado, quando evidente que não mais pertence à categoria dos silvícolas, por conta de convívio com a sociedade atual, em todos os seus contornos.

(...)

O tema, portanto, não pode ser apreciado isoladamente, sob a ótica fria da legislação, e sim em harmonia com as peculiaridades de cada região. E, nesse cenário, o que se tem observado em nas regiões deste Estado é que muitos indígenas não fariam jus aos benefícios previstos no Estatuto do Índio, pois, em realidade, tratam-se de indivíduos perfeitamente integrados aos costumes e, sobretudo, às malícias e vícios da civilização atual.

Não seriam indígenas que vivem em estado natural, longe da civilização e dos valores que norteiam o convívio em sociedade. Apesar da origem indígena, não seriam considerados silvícolas desadaptados à cultura envolvente. Estariam a demonstrar estar adaptados ao meio social em que vivem, com conhecimento das normas legais e morais que regem a sociedade brasileira atualmente.

Daí por que tais particularidades devem ser analisadas durante a instrução, e não na estreita via deste habeas corpus, que sequer comporta dilação probatória. (...)

Note-se que além de toda a situação de vulnerabilidade a que está submetido pelo fato de ser indígena, no momento do processo criminal e de cumprimento da pena, quando referida situação deveria lhe gerar algum abrandamento da sanção, o réu indígena tem contra si praticada nova violência, vez que lhe é negada sua identidade étnica para lhe aplicar pena de forma mais severa.

O cenário é desolador, vez que relativamente à proporção da população do local, a incidência de encarceramento indígena assume patamares assustadoramente desproporcionais¹¹.

Já na prisão, o indígena passa a integrar a massa carcerária e deve se adequar às rotinas da prisão, inclusive à cultura dentro dela dominante, seja a cultura do “homem

11 No comparativo do mês de julho/2019, segundo dados da AGEPEM-MS, na Comarca de Amambai – local com grande população indígena - havia 23 presos indígenas em regime fechado, conforme <http://www.agepen.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/REF.JULHO-2019-%C3%8Dnd.e-Just.Fed-31-07-2019..pdf>. Acesso em: 05/07/2020. O total de presos da Comarca, no mesmo mês, conforme lista de presos encaminhada à Defensoria Pública, era de 193 presos, em 29/07/2019. Ou seja, 11,91% dos presos da comarca, pelo menos (pode haver sub-informação a respeito), eram indígenas.

branco”, seja a deletéria “cultura da cadeia”.

Nesse momento, em novo menoscabo à sua identidade cultural, é lhe imposta a adoção de padrões culturais da cultura majoritária, seja por ser o padrão cultural daquele que lhe custodia (agentes do estado), seja por ser a cultura da maioria dos presos.

Com isso se concluiu a violência cultural perpetrada pelo sistema de justiça que, além de todo o exposto, mantém o indígena preso em total arrepio à disposição da Convenção 169, da OIT, à disposição do Estatuto do Índio e à orientação da Resolução 287/2019, do CNJ.

2 DO FUNCIONAMENTO DOS MECANISMOS OFICIAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Em que pese a existência de múltiplos mecanismos de proteção dos direitos indígenas, tanto internos quanto internacionais, o fato é que tais mecanismos vêm se mostrando totalmente ineficientes, conforme demonstrado alhures.

Os mecanismos oficiais internos de proteção dos direitos dos povos indígenas podem ser divididos em mecanismos administrativos e judiciais.

O principal mecanismo administrativo de proteção dos povos indígenas se dá pela atuação da Fundação Nacional do Índio. A FUNAI foi criada em 1967, pela Lei 5371. Adveio em substituição do Serviço de Proteção ao Índio (SPI). Conforme art. 1º, da Lei referida, a FUNAI tem as seguintes funções:

- I - estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, baseada nos princípios a seguir enumerados:
 - a) respeito à pessoa do índio e as instituições e comunidades tribais;
 - b) garantia à posse permanente das terras que habitam e ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nela existentes;
 - c) preservação do equilíbrio biológico e cultural do índio, no seu contacto com a sociedade nacional;
 - d) resguardo à aculturação espontânea do índio, de forma a que sua evolução sócio-econômica se processe a salvo de mudanças bruscas;
- II - gerir o Patrimônio Indígena, no sentido de sua conservação, ampliação e valorização;
- III - promover levantamentos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre o índio e os grupos sociais indígenas;
- IV - promover a prestação da assistência médico-sanitária aos índios;
- V - promover a educação de base apropriada do índio visando à sua progressiva integração na sociedade nacional;
- VI - despertar, pelos instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indigenista;
- VII - exercitar o poder de polícia nas áreas reservadas e nas matérias

atinentes à proteção do índio.

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais.

Em regulamentação às funções definidas na lei referida foi editado o Decreto 564/92. Apesar da boa vontade dos servidores da FUNAI, o fato é que a estatal vem sofrendo um progressivo processo de sucateamento e obsolescência, seja pela ausência de realização de novos concursos públicos, que levam à diminuição do quadro de servidores, seja pela alocação cada vez menor de recursos, o que impede a fundação de exercer suas obrigações legais.

Na atual gestão do executivo federal, os problemas em referência se agravaram, inclusive com atuação da fundação contra populações indígenas. Podem ser citados, como exemplos, a negativa de fornecimento de água e alimentação, conforme já referido anteriormente. Até mesmo a defesa judicial de referida população vem sendo omitida pela instituição (AMADO, 2020).

Note-se que, conforme relatado nos tópicos iniciais deste estudo, todas as violências sofridas pelos povos indígenas têm início na falta de demarcação de suas terras. E cabe exatamente à FUNAI, conforme se verifica do Decreto 1775/96, a atribuição de demarcar as terras indígenas. Entretanto, conforme diretriz da atual administração do governo federal (SALOMÃO, 2019), é improvável novas demarcações de terras nos tempos próximos (JUCÁ, 2020).

Outrossim, o Governo Federal vem nomeando para o exercício de cargos de livre nomeação e exoneração ligados a funções de gestão e chefia do órgão, pessoas com discurso anti-indigenista e antiambientalista. Em caso recente, foi ajuizada ação popular, em trâmite na 2ª Vara Federal de Campo Grande e autuada sob nº 5001309-90.2020.4.03.6000, para que fosse anulada a nomeação de um militar para ocupar a função de coordenador regional da FUNAI, de Campo Grande. Segundo os autores da ação, o nomeado teria adotado discurso racista e preconceituoso logo após ter sido nomeado. Apesar de ter sido concedida em primeira instância antecipação de tutela suspendendo os efeitos da nomeação, a decisão foi reformada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2020).

O segundo canal de controle interno é o controle judicial. O Poder Judiciário nacional oscila entre a garantia aos direitos dos povos indígenas e sua denegação.

Em plano abstrato, via de regra a postura do Poder Judiciário é protetiva, como se pode verificar, a título de exemplo, da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 6062, quando foram suspensos os efeitos da Medida Provisória 886/2019, que transferia a atribuição de demarcação das terras indígenas para o Ministério da Agricultura.

Entretanto, nas demandas individuais, como mostrado nos tópicos antecedentes, muitos dos direitos dos indígenas são negados e ignorados. Outrossim, o mesmo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do caso Raposa Serra do Sol, criou a tese do marco temporal, que ilide o direito dos povos indígenas às terras que não estavam em sua posse na data de promulgação da Constituição da República de 1988 (05/10/1988).

Apesar da criação da tese do esbulho renitente, garantindo o direito aos indígenas que apesar de alijados de suas terras, estavam em conflito pela sua recuperação em outubro de 1988 (CAVALCANTE, 2015), o fato é que a tese desposada pelo STF enfraquece sobremaneira o direito desses povos tradicionais.

Em situação mais recente, foi ajuizada uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709, junto ao STF, pleiteando a adoção de providências para a prevenção e combate ao COVID-19 junto às aldeias indígenas, vez que nem mesmo barreiras sanitárias foram implantadas pelo governo federal e a taxa de mortalidade de indígenas pela doença é quase o dobro da taxa de mortalidade do restante da população (DARLINGTON; BRITO; CHARNER, 2020). Foi deferida parcialmente a medida cautelar pleiteada na ação, com determinação à União de criação de sala de situação, instalação de barreiras sanitárias nas aldeias, garantia de acesso a todos indígenas aldeados ao sistema de saúde indígena, sejam de terras demarcadas ou em região de conflito e a elaboração e monitoramento de um plano de combate à COVID-19 para os povos indígenas.

A par da existência dos mecanismos nacionais, existem também os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, que se aplicam quando da proteção dos direitos indígenas.

O Brasil está sujeito aos sistemas global (sistema da ONU) e ao sistema regional (sistema interamericano). Em ambos os sistemas existem mecanismos políticos e mecanismos jurídicos (RAMOS, 2019, p. 578/628).

No sistema global e político das relatorias especiais, tem-se que o Brasil já recebeu algumas visitas de relatores da ONU, sendo que a última específica com relação a povos indígenas se deu em 2016.

Em referido relatório, foram constatados todos os problemas discutidos ao longo deste trabalho e outros mais e foi recomendada a adoção de medidas que solucionassem os problemas (TAULI-CORPUZ, 2016). Entretanto, o que se verifica é que quatro anos após o relatório, o Estado brasileiro vem atuando em sentido contrário ao das recomendações, vez que a FUNAI vem sendo enfraquecida, as demarcações de terras indígenas praticamente foram paralisadas e os atos de violência contra lideranças e outros membros continuam.

No sistema judicial global, no Tribunal Penal Internacional não constam casos envolvendo crimes cometidos no Brasil¹², embora tenha sido apresentada notícia de

¹² Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/Pages/cases.aspx>. Acesso em: 05/07/2020.

crime contra o atual Presidente da República, por incitação de genocídio contra os povos indígenas (GOMES, 2020).

Na Corte Internacional de Justiça, tribunal voltado para demanda entre Estados, não constam casos envolvendo os povos indígenas do Brasil.¹³

No sistema interamericano, existem cautelares deferidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sendo que, conforme referido em tópico anterior, há cautelar específica em defesa de povo indígena do cone-sul do Estado de Mato Grosso do Sul. Entretanto, mesmo com a medida cautelar os atos de violência continuam sendo praticados.

Já no que se refere ao controle judicial do sistema interamericano, conforme referido alhures, o Brasil foi recentemente condenado no caso Xucuru, que se refere a caso de Povo Indígena de Pernambuco. Ainda assim, até o momento, a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos ainda não foi cumprida na íntegra, sendo que apenas houve o pagamento da indenização (CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO, 2020a).

CONCLUSÃO

Os trabalhos elaborados sobre a violação de direitos das populações indígenas na região do cone-sul de Mato Grosso do Sul geralmente trazem como foco os assassinatos de membros dos grupos étnicos e a negativa de demarcação das terras ancestrais ocupadas.

Este artigo pretendeu, sem esgotar as várias formas de violência às quais tais populações são submetidas, demonstrar de forma holística que na verdade existe um mecanismo complexo e que se retro e supra alimenta, buscando aprofundar cada vez mais as vulnerabilidades das populações indígenas. As variadas práticas referidas neste trabalho têm o indubitável objetivo de, a médio prazo, levar à aniquilação das populações indígenas do cone-sul de Mato Grosso do Sul. E, quiçá, das populações indígenas das demais regiões do país.

Por meio dessa vulneração progressiva, busca-se erodir cada vez mais a autoestima cultural dessas populações, em ações concatenadas da população civil dominante, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. De certa maneira, outras instâncias estatais também colaboram mediante omissões e ineficiências de atuação, podendo ser citados o Poder Legislativo e a Defensoria Pública.

Com o atual mandatário do Governo Federal, tais processos de aniquilação dos povos indígenas locais se aceleraram, de forma que dentro do Estado brasileiro a voz de tais populações se encontra cada vez mais sufocada.

¹³ Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/list-of-all-cases>. Acesso em: 05/07/2020.

A sistematicidade de outrora era mascarada por um discurso de legalidade e constitucionalidade programáticos, mas que nunca se concretizou.

Entretanto, após a última eleição presidencial, houve uma “virada discursiva” e agora os discursos de violações de direitos das populações indígenas são praticados às escâncaras, com o beneplácito do governo federal e até mesmo da FUNAI, órgão cujo fundamento de existência é a proteção das comunidades indígenas.

O giro discursivo do governo federal na atual administração radicalizou o discurso da população como um todo contra as comunidades indígenas e acirrou os atos de violência contra tais populações.

Infelizmente, o Estado brasileiro não possui vontade de garantir a existência de tais populações, ao contrário, age para destruí-las. Poder Judiciário e Ministério Público, que deveriam fazer o controle de tais ações, acabam atuando em cumplicidade para referida destruição.

Do ponto de vista internacional, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando acionadas, vêm apresentando decisões no sentido de proteção das populações indígenas do continente. Conforme relatado no corpo deste trabalho, inclusive, o Brasil já possui condenação perante a Corte Interamericana, com imposição de pagamento de indenização, de obrigação de demarcação de territórios e de desintrusão de não-indígenas.

Entretanto, mesmo a busca de proteção através dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos vem se mostrando ineficiente à proteção das populações indígenas. Isso porque a demora da atuação dos mecanismos internacional, ausência de coercitividade direta de tais mecanismos, aliada à vontade do Estado brasileiro, por vezes mascarada, por vezes não, de destruir tais populações, estão os levando à sua extinção de forma lenta e dolorosa, conforme relatado ao longo deste trabalho.

REFERÊNCIAS

AGEPEN/MS. **Relatório de indígenas, processados e condenados pela justiça estadual, federal e estrangeira**. Disponível em: <http://www.agepen.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/REF.JULHO-2019-%C3%8Dnd.e-Just.Fed-31-07-2019.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

AMADO, Guilherme. FUNAI abre mão de contestar anulação de demarcação de terra indígena. **Revista Época**, [s.l.], 28 mai. 2020. Disponível em: <https://epoca.globo.com/guilherme-amado/funai-abre-mao-de-contestar-anulacao-de-demarcacao-de-terra-indigena-1-24445620?versao=amp>. Acesso em: 05 jul. 2020.

ANZOATEGUI, Priscila de Santana. A (re)colonização e a justiça (des)protetiva da infância indígena no Brasil. o caso das crianças Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. *In*: MENDES, Neyla; MERHY, Emerson; SILVEIRA, Paulo (org.) – **Extermínio dos Excluídos**. 1ª ed. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2019. Livro eletrônico. p. 550/565. Disponível em: <http://editora.redeunida.org.br/project/extermínio-dos-excluídos/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

ARAÚJO, Valéria. **Sem cestas, índios continuam morrendo de fome nas aldeias**. Dourados Agora. Dourados, [2019?]. Disponível em: <https://www.douradosagora.com.br/noticias/dourados/sem-cestas-indios-continuam-morrendo-de-fome-nas-aldeias>. Acesso em: 05 jul. 2020.

CASTILHO, Ela Wiecko V.de. O Estado brasileiro e o racismo contra os povos indígenas. **Constituição & Democracia**. n. 24, julho, 2008.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes – Terras tradicionalmente ocupadas pelos índios e renitente esbulho. **Dizer o Direito**, [S.L.], 11 jan. 2015. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2015/01/terras-tradicionalmente-ocupadas-pelos.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Observaciones Preliminares de la Visita in loco de la CIDH a Brasil**. Rio de Janeiro: [S.n.], 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/238OPesp.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolución 47/2019**. Nova York: [S.n.], 2019. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/47-19MC458-19-BR.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Povo Xucuru recebe indenização do governo após sentença de CIDH que condenou o Estado por violações de direitos humanos**. [s.l.], 2020a. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/02/povo-xucuru-recebe-indenizacao-do-governo-federal-como-sentenca-da-cidh-que-condenou-o-estado-por-violacoes-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Procuradoria da República chama de torpe decisão da Funai de não levar alimentos a áreas tradicionais sem demarcação**. [S.l.], 2020b. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/01/procuradoria-da-republica-chama-de-torpe-decisao-da-funai-de-nao-levar-alimentos-a-areas-tradicionais-sem-demarcacao/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **CASO DO POVO INDÍGENA XUCURU E SEUS MEMBROS VS. BRASIL: SENTENÇA DE 5 DE FEVEREIRO DE 2018**. San José: [S.n.], 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 05 jul. 2020.

DARLINGTON, Shasta; BRITO, José; CHARNER, Flora. **COVID-19: taxa de mortalidade entre indígenas é o dobro da média brasileira**. CNN Brasil. [s. l.], 2020. Disponí-

vel em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/05/24/covid-19-taxa-de-mortalidade-entre-indigenas-e-o-dobro-da-media-brasileira>. Acesso em: 22 jun. 2021.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Método, 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Decisão do TRF3 mantém no cargo coordenador da FUNAI em Campo Grande (MS)**. 11 mai. 2020. Disponível em: <http://funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/6113-decisao-do-trf3-mantem-no-cargo-coordenador-da-funai-em-campo-grande-ms>. Acesso em: 06 jul. 2020.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Relatório de Mapeamento Qualificado de Todos os Casos de Crianças e Jovens Indígenas em Situação de Acolhimento Institucional e Familiar da Região de Dourados/MS**. Dourados: [S.n.], 2017. Disponível em: <http://www.suas.sedhast.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/3.2-RELAT%C3%93RIO-Mapeamento-Qualitativo-dos-casos-de-acolhimento-institucional-de-criancas-e-jovens-indigenas-CR-Dourados-1.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

GENELHÚ, Dândara. **Em 10 anos, mais de 500 indígenas tiraram a própria vida em MS**. Midiamax. Campo Grande, 2019. Disponível em: <https://www.midiamax.com.br/cotidiano/2019/em-10-anos-mais-de-500-indigenas-tiraram-a-propria-vida-em-ms>. Acesso em: 05 jul. 2020.

GOMES, Karina. Extermínio indígena pode levar TPI a julgar Bolsonaro. **Deutsche Welle**, [s.l.], 18 de jun. de 2020. Entrevista. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/exterm%C3%ADnio-ind%C3%ADgena-pode-levar-tpi-a-julgar-bolsonaro/a-53860455>. Acesso em: 05 jul. 2020.

GOMES, Luiz Flávio. **Direito Penal: Parte Geral: teoria constitucionalista do delito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

JUCÁ, Beatriz. Governo Bolsonaro manobra para travar a demarcação de terras indígenas no Brasil. **El País**, São Paulo, 04 de fev. de 2020. Brasil. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-04/governo-bolsonaro-manobra-para-travar-a-demarcacao-de-terras-indigenas-no-brasil.html>. Acesso em: 05 jul. 2020.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **Estatuto do Índio: Lei nº 6.001/1973: dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo**. Salvador: Editora JusPodivm, 2011.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários & função social**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

MENDES, Karla; ALMEIDA, Marco Antonio Delfino de – Super-representação dos Kaiowá e Guarani no sistema penitenciário: um pedaço da Austrália em Mato Grosso do Sul. In: AMADO, Luiz Henrique Eloy (org.). **Justiça Criminal e Povos Indígenas do Brasil**. São Leopoldo: Karywa, 2020. Livro digital. p. 158/188. Disponível em: <http://apib.info/files/2020/04/Justic%C3%A7a-Criminal-e-Povos-Indigenas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

MENDES, Neyla. O colonialismo e seus reflexos na exegese legal da proteção integral de crianças indígenas. *In*: MENDES, Neyla; MERHY, Emerson; SILVEIRA, Paulo (org.). **Extermínio dos Excluídos**. 1^a ed. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2019. Livro eletrônico. p. 532/549. Disponível em: <http://editora.redeunida.org.br/project/exterminio-dos-excluidos/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

MONDARDO, Marcos; SEREJO, Ana Alice C.; STALIANO, Pamela. Conflitos na luta pela terra e território em áreas de agronegócio: das violências, negligências e precariedades às manifestações e conquistas dos Guarani e Kaiowá. **Geosul**. Florianópolis. v. 34, n. 71 (abr. 2019). p. 573-598. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/1982-5153.2019v34n71p573/39350>. Acesso em: 05 jul. 2020.

NASCIMENTO, Silvana Jesus do. **Crianças indígenas Kaiowá abrigadas e em situação de reinserção familiar**: uma análise em torno da rede de proteção à criança e ao adolescente. Dourados: [S.n.], 2013. Dissertação de mestrado. Disponível em: <https://portal.ufgd.edu.br/pos-graduacao/mestrado-antropologia/dissertacoes-defendidas>. Acesso em: 05 jul. 2020.

OSÓRIO, Daniele de Souza. A pena de prisão no Brasil: o encarceramento de indígenas em Mato Grosso do Sul. multiculturalismo e direito à identidade. *In*: AMADO, Luiz Henrique Eloy (org.). **Justiça Criminal e Povos Indígenas do Brasil**. São Leopoldo: Karywa, 2020. Livro digital. p. 28/46. Disponível em: <http://apib.info/files/2020/04/Justic%CC%A7a-Criminal-e-Povos-Indi%CC%81genas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2020.

OTERO, Nathaly Conceição Munarini. O judiciário como instrumento segregador da criança indígena em situação de acolhimento. *In*: MENDES, Neyla; MERHY, Emerson; SILVEIRA, Paulo (org.). **Extermínio dos Excluídos**. 1^a ed. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2019. Livro eletrônico. p. 510/531. Disponível em: <http://editora.redeunida.org.br/project/exterminio-dos-excluidos/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

PAIVA, Caio; ARAGON HEEMANN, Thimotie. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora CEI, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Livro eletrônico.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis: teoria e prática do direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria crítica. 2^a ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SALOMÃO, Lucas. Entenda o processo de demarcação de terras indígenas criticado por Bolsonaro. **G1**, Brasília, 08 set. 2019. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/08/entenda-o-processo-de-demarcacao-de-terras-indigenas-criticado-por-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 05 jul. 2020.

SECRETARIA Especial de Cidadania de Mato Grosso do Sul. **Comunidades indígenas.** Disponível em: <https://www.secid.ms.gov.br/comunidades-indigenas-2/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

SHALDERS, André. **Funai suspende atendimento e famílias indígenas passam fome no Mato Grosso do Sul.** [S.l.], 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/02/04/funai-suspende-atendimento-e-familias-indigenas-pas-sam-fome-no-mato-grosso-do-sul.htm>. Acesso em: 05 jul. 2020.

SHAW, Malcolm N.. **International Law.** 18^a ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Livro eletrônico.

TAULI-CORPUZ, Victoria. Relatório da missão ao Brasil da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas. **ONU**, [Nova Iorque], 8 ago. 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-Publicacoes/docs/relatorio-onu-povos-indigenas/relatorio-onu-2016_pt.pdf/view. Acesso em: 05 jul. 2020.

VERDUM, Ricardo. A justiça e os direitos dos povos indígenas. *In* VENTURI, Gustavo; BOKANY, Vilma (org.). **Indígenas no Brasil: demandas dos povos e percepções da opinião pública.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29/47.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 07/08/2021.

Aprovado: 23/10/2021.

Páginas: 243-264.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.14590

*
Doutorando em Direito pela
Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais.
Professor de Direito da Rede
Doctum – Unidade João
Monlevade/MG.
rainerbomfim@outlook.com

OrcID: 0000-0002-2934-0653

**
Mestranda em Direito pela
Universidade Federal de
Ouro Preto (UFOP).
ana.gervasio1@aluno.ufop.
edu.br

OrcID: 0000-0003-1183-7490

Mestranda em Direito pela
Universidade Federal de
Ouro Preto (UFOP).
lorena.sereverino@aluno.
ufop.edu.br

OrcID: 0000-0003-0369-0310



Constitucionalismo(s) na América Latina e proteção dos afluentes: um estudo comparativo entre Equador e Brasil

Constitutionalism (s) in Latin America and protection of afluentes: a comparative study between Ecuador and Brazil

Constitucionalismo (s) en América Latina y protección de afluentes: un estudio comparativo entre Ecuador y Brasil¹

*Rainer Bomfim**

*Ana Laura Gervásio***

*Lorena de Oliveira Severino****

Resumo

Sob vertente metodológica jurídico-sociológica, adotando-se a perspectiva do pensamento decolonial, objetiva-se realizar um estudo comparativo entre os direcionamentos constitucionais adotados no Brasil e no Equador no que se refere ao tratamento jurídico e social de problemas referentes as afluentes, com vistas no direito da natureza. O trabalho justifica-se para apresentar a compreensão de como a colonialidade da natureza reflete em práticas e legislações que desconsideram a água enquanto um elemento indispensável à manutenção da vida, mas que resultam no seu respectivo controle e exploração com fins unicamente extrativistas e capitalistas. Deste modo, conclui-se que o tratamento constitucional dado às afluentes nos dois países são muitos distintos, sendo que o Brasil tem a centralidade dos Direitos da Natureza nas relações humanas, enquanto no Equador tem-se uma centralidade na própria natureza enquanto sujeito de direitos.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 pela bolsa concedida ao primeiro autor e à segunda autora.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direitos da Natureza. Novo Constitucionalismo Latinoamericano. Constitucionalismo brasileiro. Afluentes.

Abstract

From a legal-sociological methodological perspective, adopting the perspective of decolonial thinking, the objective is to carry out a comparative study between the constitutional guidelines adopted in Brazil and Ecuador with regard to the legal and social treatment of problems related to afluentes, with a view to the law of nature. The work is justified to present the understanding of how the coloniality of nature reflects in practices and legislation that disregard water as an indispensable element for the maintenance of life, but that result in its respective control and exploitation for purely extractive and capitalist purposes. Thus, it is concluded that the constitutional treatment given to afluentes in the two countries is very different, with Brazil having the centrality of Nature Right in human relations, while in Ecuador there is a centrality in nature itself as a subject of rights.

Keywords: Constitutional law. Nature's rights. New Constitutionalism Latinoamericano. Brazilian constitutionalism. Affluent.

Resumen

Desde una perspectiva metodológica jurídico-sociológica, adoptando la perspectiva del pensamiento descolonial, el objetivo es realizar un estudio comparativo entre los lineamientos constitucionales adoptados en Brasil y Ecuador en cuanto al tratamiento legal y social de los problemas relacionados con las afluentes, con miras a en la ley de la naturaleza. El trabajo se justifica para presentar la comprensión de cómo la colonialidad de la naturaleza se refleja en prácticas y legislaciones que desconocen el agua como elemento indispensable para el mantenimiento de la vida, pero que derivan en su respectivo control y explotación con fines putamente extractivos y capitalistas. Así, se concluye que el tratamiento constitucional que se da a las afluentes en los dos países es muy diferentes, teniendo Brasil la centralidad de los Derechos de la Naturaleza en las relaciones humanas, mientras que en Ecuador hay una centralidad en la propia naturaleza como sujeto de derechos.

Palabras clave: Derecho Constitucional. Derechos de la Naturaleza. Nuevo constitucionalismo latino-americano. Constitucionalismo brasileño. Afluente.

INTRODUÇÃO²

O presente artigo apresenta um estudo comparativo entre Brasil e Equador no que se refere ao tratamento jurídico e social de problemas referentes aos afluentes, com vistas no direito da natureza. Aborda-se alguns importantes avanços do Constitucionalismo na temática a partir do Novo Latino-Americano e a inclusão, pelo Equador, de princípios constitucionais que têm como base tradições de povos originários. Avanços tais que, quando vistos em paralelo com a realidade brasileira, destacam os desafios desta frente a episódios de degradação da natureza, quando tratados por uma sociedade e ordenamento jurídico de bases extrativistas/capitalistas.

² Esta pesquisa é fruto das discussões e dos estudos realizados no Grupo de Pesquisa RESSABER-UFOP vinculado ao Programa de Pós-graduação em “Novos Direitos, Novos Sujeitos” da UFOP. Desta maneira, agradecemos a interlocução com nossas orientadoras Dra. Natália de Souza Lisboa e Dra. Flávia Souza Máximo Pereira.

Para tal, vale-se de uma pesquisa teórica, interdisciplinar, jurídico-comparativa, com vertente jurídico-sociológica, sob uma perspectiva decolonial³. Apresenta-se como hipótese a grande diferença no tratamento constitucional e infraconstitucional dado pelos dois países, decorrente da percepção da água no Brasil enquanto um recurso, passível de valoração e valorização mercantil. Acredita-se que a visão extrativista de recursos naturais vista no Brasil é um problema profundo, que carece de revisão e mudança imediata no seu tratamento jurídico e social (vez que é observado em repetidos episódios de destruição vivenciados no país).

Justifica-se, assim, o presente esforço em compreender como a colonialidade da natureza⁴ reflete em práticas e legislações que desconsideram a água enquanto um elemento indispensável à manutenção da vida, mas que resultam no seu respectivo controle e exploração com fins unicamente extrativistas e capitalistas. Para tanto, perspectivas decoloniais sobre questões ambientais, como as observadas na Constituição Equatoriana, apresentam-se como indispensáveis no trato da questão, debate com o qual este esforço visa contribuir em um contexto Brasileiro.

Este estudo está estruturado em três partes principais. Buscou-se, em um primeiro momento, compreender os avanços obtidos pela Constituição Equatoriana, sob o prisma do Novo Constitucionalismo Latino-Americano, no que diz respeito à necessária virada do paradigma capitalista do tratamento da natureza para uma tutela jurídica com base no respeito e em princípios tradicionais como o *Buen Vivir*. Passa-se a analisar o tratamento dos direitos da natureza e a tutela das águas pelo ordenamento brasileiro que, apesar da tutela constitucional, é mitigado por práticas econômicas e políticas de cunho neoliberais – que vêm intensificando-se brutalmente nos últimos anos. Como exemplificação dessa problemática brasileira, apresenta-se os graves problemas ambientais gerados em decorrência dos desastres criados de rompimentos de barragens ocorridos nos últimos anos, que acarretaram na perda de vidas humanas e na destruição de biomas, que foram tratados com omissão jurídica e estatal. Por fim, conclui-se que o tratamento constitucional dado às afluentes nos dois países são muitos distintos, sendo que o Brasil tem a centralidade dos Direitos da Natureza nas relações humanas, enquanto no Equador tem-se uma centralidade na própria natureza enquanto sujeito de direitos.

³ Decolonial, a partir da perspectiva defendida por Catherine Walsh (2009), representa muito mais do que possibilidades de reverter a colonialidade, mas uma real possibilidade de resistência epistemológica, prática e política a partir de condutas insurgentes e promover propostas plurais.

⁴ Mignolo (2017), considera a colonialidade da natureza como uma expressão de seu controle e administração. Por essa perspectiva, a Matriz Colonial de Poder atua a partir da compreensão da natureza enquanto algo “fora dos seres humanos”, como uma realidade objetiva e inerte que se encontra à disposição do ser humano para a realização de interesses econômicos.

1 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E AS CONQUISTAS NA PROTEÇÃO DAS ÁGUAS

De cenários sociais, políticos e jurídicos populares revolucionários nas regiões próximas aos Andes (MORAES, 2013) despontaram os movimentos que dão forma ao que hoje se conhece por Novo Constitucionalismo Latino-Americano, conforme Dalmau e Viciano (2010), ou, como proposto por Fajardo (2015), o Constitucionalismo Plurinacional. A partir de questionamentos direcionados aos processos de colonização e as relações sociais na América Latina, tais movimentos buscaram considerar outras perspectivas democráticas, reivindicando profundas mudanças estruturais (DALMAU e PASTOR, 2010).

Apesar de existirem algumas divergências entre autores em relação a quais países podem ser englobados no movimento, a parâmetros para divisão de suas fases ou sobre o momento exato do estabelecimento de novos paradigmas a partir do novo constitucionalismo, as reformas constitucionais no Equador (2008) e Bolívia (2009) são um ponto em comum para muitos, podendo ser consideradas como as “principais centros irradiadores de mudanças” (MORAES, 2013, p. 126). A incorporação de valores resgatados de povos originários com a patente colocação de novos atores sociais representantes de minorias étnico-raciais, antes invisibilizadas pelo modelo liberal de Estado, imposto pela colonialidade, integrou aos textos constitucionais o respeito à vida humana em comunhão com a natureza (MORAES, 2013).

O Novo Constitucionalismo Latino-Americano representa a afirmação de novos textos constitucionais, que traduzem experiências e reivindicações descolonizadoras por novas práticas para a concretização de compromissos que rompam com ideias e valores eurocêntricos (LIXA e FERRAZZO, 2015). Alguns dos seus elementos se apresentam como reações as instituições jurídicas hegemônicas que tomavam como base dicotomias coloniais e padronizavam as possibilidades sociojurídicas nas américas.

Teorias sobre o novo constitucionalismo não pautam pela existência de uma homogeneidade entre os movimentos e os novos textos jurídicos. Mas, pelo contrário, dão destaque para a imensa pluralidade que passa a ser considerada a partir da postulação por mudanças nas estruturas antes universalistas que ditavam sobre povo, território, língua, governo e economia.

Raquel Fajardo (2011) dá destaque para alguns pontos identificáveis nos movimentos, como o reconhecimento da diversidade cultural, intimamente ligado com as questões e direitos indígenas. Princípios e concepções diversas de comunidades independentes passam a pautar pela necessidade de um pluralismo jurídico e pela reconstrução do Estado que possa ser plurinacional. Tem-se como alicerce a afirmação da diversidade através do reconhecimento e respeito das diferenças, buscando o rompimento do padrão normativo colonial.

O movimento do Novo Constitucionalismo Latino Americano parece compor as características fundamentais para repensar o que Cesar Baldi (2014) chama de imaginação jurídica dominante, vez que alterou conteúdos e enunciados, reconhecendo novas formas de saberes com um legado mais democrático. Neste contexto, vivências e conhecimentos que foram inviabilizados e violentados pela colonização tomam centralidade com novos atores e processos sociais e jurídicos. A construção democrática das constituições resulta em textos mais próximos das realidades e transparece ideais de vida e das lutas das diversas comunidades.

Importantes concepções, como o *Buen Vivir* e *Pacha Mama*, representam uma dupla função nesses novos ordenamentos, trazendo críticas ao modelo econômico capitalista extrativista e requerendo mudanças políticas, sociais e culturais urgentes na forma de o homem relacionar-se com o ambiente em sua volta e, principalmente, com a natureza (HOUTART, 2011). O *Buen Vivir*, *Sumak Kawsay*, no Equador (2008, preâmbulo), *Suma Qamaña (vivir bien)* ou *Teko Kavi (vida buena)* na Bolívia (2009, preâmbulo) representam significados culturais específicos de uma pluralidade de povos e não são expressões que se traduzem apenas pela linguagem em simples “bem viver”. Como também ocorre com o termo *Pachamama*, que transcende os termos natureza ou mãe terra.

O modelo de sociedade do *Buen Vivir* opõe-se a ideia hegemônica de progresso (GUDYNAS e ACOSTA, 2011) buscando um novo desenvolvimento que compatibilize políticas ambientais e os próprios direitos da natureza. Requer-se mudanças sociais e institucionais de forma que se certifique o bem estar dos seres humanos, de todas as espécies da terra em respeito aos ciclos da natureza.

A “força, autoridade e superioridade moral do *buen vivir* derivam da tragédia da história dos povos originário da América Latina” (MORAES, 2013, p. 129) e por isso busca romper com as imposições colonialistas de um crescimento econômico perpétuo, de progresso linear e antropocêntrico (MORAES, 2013). Chama atenção para urgência de modificação do ciclo vicioso expropriatório da natureza e de destruição no planeta empenhado pelo capitalismo. Provoca-se um novo modo de produção, de consumo e de relacionamento com o sagrado da natureza, em consonância com os conhecimentos das comunidades originárias que prezam pela “unidade, inclusão, solidariedade, reciprocidade, respeito, complementaridade, equilíbrio” (MORAES, 2013, p. 128).

Nessa conjuntura, o Equador se apresenta como um importante exemplo no que diz respeito as mudanças iniciadas com os novos parâmetros sociais e constitucionais de proteção a natureza. A Constituição da República do Equador (2008) traz previsões específicas sobre direitos da natureza, deveres de proteção, que cabem a todos e ao Estado, bem como novas propostas para um desenvolvimento “*sustentable y sostenible*” (ECUADOR, 2008, art. 83) voltado para a preservação e harmonia com o meio ambiente. É em razão desse contexto que o país se torna o primeiro a ter um

caso reconhecido pelo sistema de justiça no que diz respeito a tutela da natureza, mais especificamente, do *Río Vilcabamba*. Um *leading case* que abriu caminhos para que a operacionalização dos direitos da natureza fosse empenhada também em outros países, demonstrando que é possível repensar os preceitos que ditam o relacionamento e a utilização dos rios e mares pelo homem.

O *buen vivir* (ou *sumak kawsay*) apresenta-se como um ponto fundamental que se perfaz em todo o texto da Constituição equatoriana, desde o seu Preâmbulo, com o anúncio de uma nova forma de relacionamento com a natureza: “*CELEBRANDO a la naturaleza, la Pacha Mama, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia*” (ECUADOR, 2008, preâmbulo). Isso se traduz com a proposição de capítulos e artigos específicos direcionados aos direitos da natureza: no artigo 10 são enumerados os sujeitos de direitos constitucionais, dentre eles pessoas, comunidades e “*la naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución*” (ECUADOR, 2008, art. 10).

O capítulo 7º da Constituição do Equador é específico para o tratamento dos “*Derechos de la naturaleza*” e reivindica o posicionamento da natureza como parte da própria nação, gozando de direito de promoção e conservação – o que será fundamental para a tutela dos rios. Há um deslocamento do núcleo jurídico da proteção ao meio ambiente, que não é posto como um direito do homem a ser protegido, passando ambos a serem considerados como partes integrantes de um mesmo todo, fugindo ao antropocentrismo do direito ambiental hegemônico (MALISKA e MOREIRA, 2017).

O artigo 71 versa sobre a legitimidade de todas as pessoas e comunidades para exigir do poder público providências para a tutela dos direitos da natureza. Explicita-se nos artigos 72 e 74 o deslocamento do núcleo protetivo da tutela do meio ambiente perante a afirmação sobre o direito à restauração não se tratar de um direito do homem aos recursos naturais, mas sim da própria *Pacha Mama* de ser resguardada frente a exploração de seus recursos; afirmando, ainda, que todos tem direito aos benefícios ambientais o que não os torna suscetíveis de apropriação ou de serem vistos como mera propriedade para exploração.

Apesar de após a promulgação da constituição não ter havido por parte do poder público equatoriano outras providências no que se refere a instrumentos legais ou políticas públicas para que as previsões constitucionais fossem especificamente tuteladas, o próprio instituto jurídico deixa explícito que os direitos da natureza são de aplicabilidade direta, não dependendo de outras normas para que diligências em defesa do meio ambiente sejam determinadas, bem como que sejam reconhecidas demandas sobre a temática por parte do poder judiciário.

É dentro desse cenário que o caso do *Río Vilcabamba* é levado ao conhecimento da justiça equatoriana, em 2011. Para maior compreensão do caso se faz importante retomar alguns pontos que foram importantes para a fundamentação jurídica a *Accion de Proteccion* nº 11121-2011-0010 (ECUADOR, 2011).

Como colocado, a Constituição do Equador (2008), sob o marco do Novo Constitucionalismo, em respeito a princípios do *Buen Vivir* e *Pacha Mama*, reconhece a natureza como um sujeito de direitos (ECUADOR, 2008, art. 10), atribuindo à todas as pessoas e comunidades a legitimidade de requerer legalmente a efetivação de tais direitos (art. 71). Dentre os direitos reconhecidos estão o respeito a sua existência, a proteção integral, a restauração e a observação de medidas cautelares quando da exploração de recursos naturais ou atividades que possam afetar suas plenas condições, sob o princípio da precaução (art. 73). O diploma ainda insere os princípios do desenvolvimento *sustainable*, no sentido de uma relação viável, saudável e direta entre ecologia e economia, e *sostenible*, ao qual se adiciona a aceitação de uma eco-eficiência, voltada para a equidade social (art. 83). O *sumak kawsay* é posto como o princípio modular das políticas de desenvolvimento, pautando o respeito ambiental (art. 275). Ainda, estabelece o artigo 318 parâmetros para proteção específica das águas, compreendida como um elemento fundamental para a própria existência humana, não podendo ser privatizada ou degradada.

No entanto, não há no Equador leis específicas que tutelem a proteção ambiental ou mesmo juizados especializados no tema (SUÁREZ, 2013), o que aparece como um dificultador da judicialização de demandas. Contudo, a *Ley Organica de Garantias Jurisdiccionales y Control Constitucional* (ECUADOR, 2009) ampara a *Accion de Proteccion* como meio de requerer tutela estatal quando de violações de direitos constitucionais, seja por ação ou omissão do poder público ou de particulares, para casos em que não há mecanismos judiciais específicos para requerer a proteção de tais direitos (ECUADOR, 2009, art. 40), como é o caso da proteção dos rios e das águas.

A situação fática que suscitou a necessidade da *Accion de Proteccion* nº 11121-2011-0010 foram os efeitos lesivos ao *Río Vilcabamba* ocasionados pela obra de alargamento da rodovia entre os municípios *Vilcabamba* e *Quinara*, executada pelo *Gobierno Provincial de Loja* (ECUADOR, 2011). Conforme relatado pela parte querelante, o governo local teria iniciado a obra em 2008, estava sendo executada por uma empresa pública e não contou com estudo prévio de impacto ambiental ou com licenciamento necessário para sua realização (ECUADOR, 2011). Materiais oriundos das escavações da obra começaram a ser depositados nas margens do rio, afetando seu leito e curso. Em decorrência, a região começou a sofrer com fortes inundações, de proporções nunca vistas antes mesmo em períodos de grandes chuvas, o que afetou diversos moradores da área, como é o caso dos autores do litígio (SUÁREZ, 2013).

A ação foi interposta por Richard Frederick Wheeler e Eleanor Geer Huddle, em favor do *Río Vilcabamba*, reivindicando os direitos de proteção da natureza. Os autores haviam se instalado aos arredores do rio com vistas em um projeto de comunidade e vivência sustentável (SUÁREZ, 2013). Várias foram as vias buscadas para fazer cessar o prejuízo que a obra ocasionara ao rio; reivindicaram do governo local, do Ministério

Público Ambiental e, apesar de terem havidos perícias e planos de recuperação das áreas afetadas, nada fora de fato resolvido.

A judicialização do caso se deu em seguida por meio da “*Acción de Protección No. 010-2011, propuesta por RICHARD FREDRICK WHEELER Y OTRA en contra del GOBIERNO PROVINCIAL DE LOJA*” (ECUADOR, 2011, p. 01). Como fundamentos da ação foram utilizados os pressupostos citados acima, de base constitucional, como os princípios reivindicados no Preâmbulo (ECUADOR, 2008), o regime de desenvolvimento sustentável com base no *buen vivir* (art. 275), os direitos específicos da natureza (arts. 70 e ss.) e o artigo 318 da Constituição equatoriana (ECUADOR, 2011).

A partir disso foram formulados os seguintes requerimentos: “i) que el GPL deje de arrojar, inmediatamente, escombros en el río Vilcabamba; ii) que se restaure el cauce natural del río; y, iii) que se retiren inmediatamente los desechos de piedras, tierra, grava y vegetación depositados en el río Vilcabamba” (SUÁREZ, 2013, p. 06)

Em um primeiro momento, perante a justiça de primeira instância, a matéria do pleito não foi sequer apreciada, sendo recusada por questões de legitimidade processual. A partir da apelação dos requerentes para o juízo de segunda instância foram então reconhecidas as ações lesivas ao rio por parte do Governo de Loja, como violadoras dos direitos da natureza. Alguns aspectos que fundamentaram a decisão se mostraram de grande importância para que casos similares fossem judicializados, abrindo um precedente internacional para a judicialização e reconhecimento da tutela dos direitos da natureza:

- Consideraram que a Ação de Proteção era a única forma idônea e eficaz de tutelar os direitos da natureza, especialmente porque houve um dano específico;
- Ressalta-se a importância da natureza, bem como a sua proteção contra os processos de degradação, considerando ainda que os danos causados, pela sua magnitude, têm efeitos nas gerações atuais e também nas futuras.
- Afirmam que, no caso de atividades que tenham probabilidade ou perigo de causar poluição ou danos ambientais, devem ser tomadas medidas de precaução para evitar tais danos, mesmo quando não houver certeza da produção desses efeitos negativos;
- Faz-se referência ao princípio da inversão do ônus da prova, reconhecido na esfera constitucional [...]
- [...] que nos casos em que haja probabilidade, possibilidade ou presunção de dano ambiental causado por contaminação, deve-se comprovar a inexistência do dano quem estiver em melhores condições para fazê-lo;
- Concluem que a execução da ampliação da rodovia não está sendo negada, mas que ela deve ser realizada respeitando os direitos da

natureza e cumprindo as normas ambientais (SUÁREZ, 2013, p. 08, tradução nossa)⁵

O caso é emblemático não somente pelo fato de ter sido o primeiro em que houve o “julgamento procedente de uma ação em que foram requeridos os direitos constitucionais da natureza” (FAUSTO, 2019) na América Latina, mas principalmente, por retratar os desafios e as possibilidades de uma nova perspectiva sobre a relação do homem com a utilização das águas e dos rios, bem como aos danos a eles ocasionados em razão de atividades econômicas. Traduz-se na sentença alguns dos princípios das comunidades tradicionais propostos pela Constituição do Equador (2008), como o *Buen Vivir* e o respeito integral à *Pacha Mama*.

Como reivindicada pelos movimentos do novo constitucionalismo, há uma urgência de virada do panorama extrativista capitalista que dita o desenvolvimento e progresso, para o qual a natureza é um bem disposto a utilização e destruição pelo homem. O caso estudado retrata algumas conquistas legais e possibilidades concretas de se tutelar a preservação da natureza em equilíbrio com as atividades humanas, abrindo-se espaço para questionamentos cada vez mais profundos.

2 O PERCURSO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE AS ÁGUAS

Como fora apontado no tópico anterior, o movimento do Novo Constitucionalismo Latino-Americano caracteriza-se pelo reconhecimento da diversidade cultural, o respeito a diferença e o rompimento com o padrão colonial de poder, associando-se, principalmente, com as questões e direitos indígenas. Sob essa perspectiva, a diversidade presente nas sociedades Latino-Americanas insta a necessidade de um pluralismo jurídico que reconhece novas formas de saberes e perpassa pela reconstrução de um Estado plurinacional. Wolkmer (2001) salienta que tal concepção apresenta uma alternativa a lógica do direito dominante, reconhecendo as peculiaridades dos sujeitos que integram o Estado.

O novo constitucionalismo latino-americano advém de um processo de movimentos sociais, com fundamento na preservação da natureza como fonte maior da vida, que viabiliza a sustentabilidade, tanto natu-

5 “- Consideraron que la Acción de Protección era la única vía idónea y eficaz para proteger los derechos de la naturaleza, especialmente por existir un daño específico; - Se resalta la importancia que tiene la naturaleza, así como su protección frente a procesos de degradación, y consideran además que los daños causados a ella; - Manifiestan que en el caso de actividades que conllevan probabilidad o peligro de provocar contaminación o daños ambientales se deben tomar medidas de precaución para evitar estos daños, aun cuando no exista certeza de la producción de estos efectos negativos; - Se hace referencia al principio de inversión de la carga de la prueba, reconocido a nivel constitucional [...] - [...] que en los casos que exista probabilidad, posibilidad o presunción de que se ha provocado un daño ambiental por contaminación se debe acreditar la inexistencia de este daño quien está en mejores condiciones de hacerlo y quien sostiene que tal daño no existe; - Concluyen que no se está negando la ejecución de la ampliación de la carretera, sino que se requiere que se la realice respetando los derechos de la naturaleza y cumpliendo la normativa ambiental” (SUÁREZ, 2013, p. 08).

ral quanto social, mediante políticas públicas de inclusão, de respeito à cultura, à diversidade e de participação na gestão ambiental (TOLENTINO; OLIVEIRA, 2015, p. 315).

Raquel Fajardo (2015) considera que o movimento do Novo Constitucionalismo Latino-americano (ou, como por ela é denominado, Constitucionalismo Plural), se desenvolve a partir da formação de ciclos distintos de constituições pluralistas a partir dos anos 1980. O primeiro ciclo, compreendido no período de 1982 a 1988, é chamado de constitucionalismo multicultural. Nele há a forte presença do multiculturalismo e demandas indígenas, além do reconhecimento constitucional da diversidade, mas não há a presença do pluralismo jurídico. O segundo ciclo, de 1989 a 2005, denominado constitucionalismo pluricultural. Este caracteriza-se pelo pluralismo jurídico constitucional interno, mas com imposição de limitações. Já o terceiro ciclo, de 2006 a 2009, é conhecido como o constitucionalismo plurinacional (FAJARDO, 2015; FAUSTO, 2019).

A Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB/88) promulgada em 1988, em um contexto de redemocratização nacional, pertence ao primeiro ciclo desse movimento, de acordo com a compreensão de Raquel Fajardo (2015). O novo texto trouxe inovações ao ordenamento jurídico do país, como a ampliação do rol de direitos e garantias fundamentais, principalmente relacionados às temáticas dos direitos das crianças e adolescentes, dos idosos, da proteção ao meio ambiente, a ampliação do rol de participação popular em processos decisórios e o reconhecimento dos povos comunitários e indígenas (RONCHI e WOLKMER, 2016).

No entanto, sua massiva relação com práticas econômicas e políticas de cunho neoliberais – desde sua formulação até a sua efetiva aplicabilidade –, somadas ao fato de que o texto constitucional firma o direito à propriedade individual como um dos principais pilares do ordenamento jurídico nacional, possuem como resultado uma inefetividade do que está disposto em suas normas, apontando para uma contradição entre a formalidade de seu texto e as práticas materiais que dele decorrem. O direito brasileiro mostra-se, portanto, seletivo, ambíguo e notadamente contraditório (FRANZONI, 2018).

A partir de um recorte mais amplo, na CFRB/88, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, tratado especificadamente em seu capítulo VI, é considerado como um direito social difuso e coletivo – pertencente a todos e a todas e essencial à qualidade de vida (BRASIL, 1988), de maneira que é competência de todos os Entes federativos a sua integral proteção (artigo 23). É indispensável, em qualquer análise acerca do meio ambiente e sua tutela jurídica, considerar o fato de que o Brasil é o país com uma das maiores diversidades naturais do mundo, concentrando em seu território cerca de 12% (doze por cento) da água doce existente no mundo (AQUINO; CAVALHEIRO; PELLEZ, 2017).

De tal maneira, conforme disposto em seu artigo 170, no título VII que corresponde à ordem econômica e financeira, a defesa do meio ambiente é um dos princípios que necessariamente devem ser observados para a realização de atividades econômicas, a partir da narrativa de que assim há a possibilidade de um desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988). Ainda assim, o que se percebe é a compreensão do meio ambiente enquanto um recurso refém dos interesses de mercado e passível de uma massiva exploração.

Nesse sentido, a tutela específica sobre as águas no ordenamento jurídico brasileiro teve seu primeiro marco promulgado em data anterior a Constituição de 1988, com o Código das Águas – Decreto Federal de nº 24.643 de 1934. Em um cenário de crise econômica, no final do século XIX e início do século XX, centrada na troca do modelo econômico – de agrário para industrial, o referido Decreto foi pensado de forma a atender as exigências do novo modelo econômico que necessitava de maior utilização da energia elétrica para a geração de riquezas. Nesse sentido, o Código das Águas deu início a regularização e a participação da União no setor de energia elétrica (NETO, 2015).

Mesmo que seu texto faça referência direta à água enquanto recurso para a produção de energia elétrica, o Código de Águas de 34 foi responsável pela introdução e modificação de concepções pertinentes ao uso e a propriedade da água (NETO, 2015). Segundo o Código, em seu artigo 1º, as águas brasileiras são definidas como águas públicas, que podem ser de uso comum ou dominicais. Ademais, pode-se considerar que o Código das Águas sistematiza a sua classificação e utilização, bem como dispõe sobre o aproveitamento do potencial hidráulico com limitações a partir do princípio do interesse público.

Onze anos após a publicação do Decreto, houve a edição do Código de Águas Minerais – instituído por meio da Lei Federal nº 7.841 de 1945, que regula o aproveitamento comercial das fontes de águas minerais ou de mesa, situadas em terrenos de domínio público ou do domínio particular. Este Código considera águas minerais como aquelas provenientes de fontes naturais ou artificiais que possuem composição química ou propriedades físicas distintas das águas comuns, que lhe conferem ação medicamentosa. Além disso, dispõe sobre autorizações para pesquisa e lavra de águas minerais.

O Código é extremamente criticado, principalmente quando analisado e aplicado em conjunto com o Código de Mineração instituído em 1967, que confere às águas minerais a posição de bem – economicamente mensurável e valorável conforme interesses de mercado. Nesse sentido, há a facilitação para que esta seja explorada de modo exaustivo e sem limitação aparente, conforme observa-se no que é feito em minas e aluviões de minérios e metais preciosos.

Já no texto constitucional, que recepcionou no ordenamento jurídico nacional as leis citadas acima, o tratamento das águas se dá de maneira ínfima e numa perspec-

tiva notadamente contraditória com o princípio da preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A água, citada em seis artigos (artigos 20, 21, 22, 26, 43 e 200), foi considerada pelo constituinte brasileiro como um recurso e um bem – passível de valoração e valorização.

A Constituição de 1988 previu o fim da privatização do uso dos recursos hídricos. A água é um recurso de valor econômico, e os rios foram compreendidos a partir do conceito de bacia hidrográfica. Assim, permite a gestão integrada dos recursos hídricos e assegura a gestão e proteção. A água, para ser utilizada, exige o pagamento de um preço, para impedir que toda a sociedade arque com os custos e benefícios (AQUINO; CAVALHEIRO; PELLEZ, 2017, p. 67).

Em cumprimento ao disposto no artigo 21 da Constituição - que atribuiu à União a incumbência de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, houve a edição da Lei Federal nº 9.433 de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. A referida lei trata acerca da proteção de recursos hídricos, bem como seu uso e gerenciamento. E, em conformidade com lutas pela proteção ambiental, revogou diversos artigos do Código das Águas de 34, a partir da compreensão de que a água é um bem finito, que necessita ter seu uso disciplinado e preservado. No entanto, a promulgação deste dispositivo também veio a consolidar o entendimento de que a água é um bem dotado de valor econômico e, portanto, avança na valoração de recursos hídricos.

No ano de 2000 foi instituída a Lei Federal nº 9.984, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Decreto Federal nº 3.692, que complementa sua estrutura operacional. A Agência tem como foco a participação na execução da Política Nacional de Recursos Hídricos, fornecendo aos responsáveis subsídios técnicos para o uso sustentável da água. Porém, no ano de 2020 a Lei Federal nº 9.984 foi alterada substancialmente pela Lei Ordinária nº 14026 - resultado do PL 4162 de 2019. A nova lei, conhecida como a lei da privatização da água, representa um marco histórico quanto ao avanço na expropriação desenfreada dos recursos naturais, vez que altera radicalmente a prestação dos serviços de saneamento básico no país em favor dos interesses privados.

Como se pôde notar, mesmo que a partir de um breve relato, a Constituição Brasileira de 1988 e as leis infraconstitucionais que dela decorrem ou que por ela foram recepcionadas, apesar de conferirem a água uma relevância notável, demonstram como a lógica e os interesses de mercado reverberam nas práticas Estatais e nas legislações que regem a temática. Não há, sequer, artigo constitucional que a confira

água a condição expressa de direito fundamental⁶. Para tanto, mesmo pertencendo ao primeiro ciclo de constituições plurais do Novo constitucionalismo Latino-Americano (FAJARDO, 2015), a tutela jurídica das águas no Brasil opera de modo a firmar a quem este *recurso* pertence e quem lhe pode explorar.

3 DESASTRES CRIADOS

Apresentados as localizações teóricas quanto ao constitucionalismo brasileiro e o caminho da tutela jurídica das águas no território brasileiro, percebe-se uma constante precarização⁷ dos institutos vinculados com a proteção ambiental no contexto nacional. Decorrente dessa lógica exploratória tem-se que a natureza e neste caso, em específico, as afluentes são utilizadas segundo a lógica do capitalismo predatório, no qual se tem que o lucro como a primeira finalidade daquela atividade de exploração. Essa lógica é designada como neoextrativismo da megamineração (LACAZ, PORTO, PINHEIRO, 2017, p. 10).

Para ilustrar essa realidade de precarização e desrespeito às afluentes foram escolhidos os desastres criados (SOUZA, CARNEIRO, 2019) que aconteceram nas barragens de Fundão em Mariana no dia 05 de novembro de 2015 e da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho em 25 de janeiro de 2019 em virtude da atividade de mineradoras.

A análise desempenhada neste trabalho centra-se nas consequências que aconteceram aos rios Gualacho do Norte, que desaguam nos rios Baixo Rio do Carmo e Doce, e Paraopeba. Essa escolha demonstra os dois últimos acidentes que aconteceram em afluentes nos últimos anos e transparecem a forma como os conflitos relacionados estas são tratados no Brasil.

3.1 Localizações teóricas: utilização do conceito de desastres criados

Muitos foram os conceitos utilizados para designar os fatos criminosos que aconteceram nas cidades mineiras no período de 2015 e 2019. Parte-se do ideal que existe um grande tensionamento quanto a designação do evento que perpassam por “acidente”, “desastre”, “crime” dentre tantos outros que são atribuídos a depender do

⁶ A interpretação sistemática da CRFB/88 – que leva em consideração todo o texto constitucional e não apenas as normas de modo isolado para sua compreensão e efetiva aplicação – coloca a água em um status de direito fundamental vez que é um elemento essencial à manutenção da vida de todos os seres vivos e fundamental para garantir a todos e a todas um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225).

⁷ Para fins de interpretação e definição de conceitos, o termo precarização, utilizado ao longo deste tópico, compreende um regime político e jurídico inscrito em um modelo de dominação que, de modo concomitante, mantém um quadro generalizado de permanente insegurança e se mantém, com vistas a impor uma situação de continua submissão e aceitação da exploração.

interesse econômico e com o lócus epistêmico que aquele sujeito ocupa na sociedade e no seu setor de conhecimento (GROSSFOGUEL, 2008).

Neste compasso, deixando nítida o lócus dos autores deste texto, parte-se do conceito cunhado pelas pesquisadoras do Grupo de Pesquisa SocioAmbientais (GEP-SA) da UFOP Tatiana Ribeiro de Souza e Karine Gonçalves Carneiro (2019) que foi cunhado como desastre criados.

A ideia desse conceito está centrada nas constatações de que as empresas tinham consciência das consequências das suas atividades de mineração e das possibilidades de rompimento poderia causar. Assim, não pode se atribuir a natureza a ocorrência de tais eventos, mas sim as empresas como responsáveis objetivamente pelos danos e pela poluição causada, em observância ao princípio constitucional do poluidor-pagador (SOUZA, CARNEIRO, 2019).

3.2 Desastre criado sobre o Rio Gualacho do Norte, Baixo Rio do Carmo e Doce: dimensão e destruição de biomas

No dia 05 de novembro de 2015 aconteceu o rompimento da barragem de rejeitos de mineração de Fundão no subdistrito de Bento Rodrigues controlada pela empresa Samarco pertencente a cidade de Mariana-MG. O desastre criado liberou rejeitos que invadiram o trajeto do Rio Gualacho do Norte, Baixo Rio do Carmo e Rio Doce como é apresentado por Lacaz, Porto e Pinheiro (2017):

[...] a lama proveniente do rompimento destruiu vilarejos, percorreu 663 km ao longo dos rios Gualaxo do Norte, Carmo e Doce, chegando à sua foz, tendo afetado esse ecossistema, área de reprodução de várias espécies animais. Afetou, também, a vida de 35 municípios em Minas Gerais e quatro no Espírito Santo (ES), deixando cerca de 1,2 milhões de pessoas sem água. Passado mais de um ano da tragédia, a contaminação da água do rio Doce utilizada para consumo humano ainda apresenta risco. Várias espécies animais podem ter sido extintas, estimando-se em décadas o tempo para a recuperação das bacias hidrográficas atingidas. (p. 2)

A observação inicial é a dimensão e proporção do que aconteceu neste primeiro momento. Este desastre criado é considerado como um dos maiores desastres⁸ ambientais que aconteceram na história brasileira (LACAZ, PORTO, PINHEIRO, 2017, p. 2). Os rejeitos da lama atingiram um total de 1.439 hectares nos quais não se tem a viabilidade do desenvolvimento agropecuário, visto que a camada de lama depositada torna o solo inférteis e seria necessária uma recuperação das propriedades do solo (LACAZ, PORTO, PINHEIRO, 2017, p. 2).

Em atenção ao Rio Gualacho do Norte, Baixo Rio do Carmo e Rio Doce, tem-se:

⁸ Ressalta-se que se considera a invasão colonial perpetrada por Portugal e Espanha como um grande desastre no campo epistemológico, intersubjetivo, identitário e econômico que aconteceu no território da América Latina.

Em decorrência do rompimento da barragem de Fundão em 05/11/2015, as características limnológicas dos Rios Gualaxo do Norte, Baixo Rio do Carmo e Rio Doce **foram substancialmente alteradas**. Esses rios tiveram o material sedimentado em suas calhas completamente revolvido e encontram-se assoreados pelo rejeito da mineração de ferro que **matou grande parte da biota fluvial, e pessoas e animais que se encontravam às margens de seus cursos, além de remover a vegetação ciliar e demolir ou comprometer as edificações nas planícies de inundação**. Passando por áreas com grandes concentrações de metais pesados como a calha dos Rios Gualaxo do Norte e do Carmo, o fluxo da lama transportou e continua a transportar esses metais ao longo do Rio Doce, tendo alcançado a foz no Oceano Atlântico e contaminado a fauna fluvial nesse percurso (...) (FERNANDES, 2017, p. 134)

Para a comprovação disto, tem-se esta figura produzida pela mesma autora nos seus estudos de dissertação:



Figura 1 – Localização da área das áreas estudadas/em estudo e com pesquisas previstas pelo Grupo de Pesquisas em Recursos Hídricos do ProAmb/UFOP
Fonte: FERNANDES, 2017, p. 6.

Assim, o que se percebe em relação a estes rios é que as atividades da mineração destruíram todo o seu fluxo natural e modificaram de maneira permanente o seu curso bem como os biomas e vegetações que são de caráter permanente (FERNANDES, 2017, p. 134-136).

Nos processos judiciais que trataram acerca deste desastre criado o rio foi apre-

sentado como um elemento da natureza lido como objeto, mas não como um sujeito de direito⁹. O que se tem é o descaso com a reparação integral dos rios que foram destruídos pelo desastre criado. As atividades da mineração concentradas no modelo neoextrativista se mostraram extremamente nocivas não só apenas para aqueles diretamente envolvidos, mas também para a sociedade como um todo. Além disso, tem-se que foram impetradas a exploração de minérios que levam ao fim do curso da afluente em carâteres definitivos.

3.3 Desastre criado sobre o Rio Paraopeba

Como se o primeiro desastre criado fosse suficiente para a alteração no modelo de exploração, acontece um segundo desastre com uma magnitude e gravidade parecida.

No dia 29 de janeiro de 2019 aconteceu o rompimento da barragem de rejeitos de Mina Córrego do Fundão na cidade de Brumadinho/MG. É considerado como o maior acidente de trabalho no Brasil em termos de perdas de vidas, no qual se teve a morte de 258 pessoas e o desaparecimento 11 e o segundo maior desastre ambiental da história recente do Brasil, perdendo apenas para supracitado nos parágrafos anteriores.

O desastre criado ocasionou diversos danos materiais, ambientais e culturais. Como é apresentado por Polignano e Lemos:

quantidade de sedimentos depositada foi intensa, a destruição da vegetação foi completa e os impactos ecológicos e sociais foram extremos, incluindo a perda de vidas humanas. A qualidade das águas apresentou alterações exorbitantes com a presença de metais pesados encontrados nos sedimentos e em suspensão na água. As alterações na turbidez também foram intensas, além das dos demais parâmetros que medem a qualidade das águas. As alterações morfológicas no sistema fluvial foram extremas devido à deposição de sedimentos no leito fluvial, na planície de inundação e até mesmo transpondo tal área, prejudicando diretamente os pequenos produtores e alterando bruscamente seu modo de vida. Os impactos sociais consequentemente foram imensos, com destruição de diversas estruturas públicas e privadas; a perda de patrimônio imaterial e material; perda de vidas humanas, alterações nas condições de saúde física e mental da população. As doenças de veiculação hídrica, impossibilidade de pesca, diminuição da disponibilidade hídrica para abastecimento humano e dessedentação animal foram extremas, limitando as possibilidades de uso da água. A mortandade da biota aquática, envolvendo peixes, fauna bentônica e anfíbios foi excessiva. A retirada de grandes áreas de

⁹ Existiram propostas de investigações teóricas acerca desta possibilidade (MORAES, CUNHA, 2018) e também foi proposta uma ação junto a Justiça Federal pela Associação Pachamama com o Rio Doce como sujeito processual, mas ainda não se tem uma definição processual deste processo. A inicial pode ser conferida em: https://docs.wixstatic.com/ugd/da3e7c_8a0e636930d54e848e208a395d6e917c.pdf;

vegetação ciliar e impactos na mortandade da biota terrestre também são impactos extremos concernentes ao meio biótico. (POLIGNANO, LEMOS, 2020, s/p)

Destaca-se o aumento da presença de metais pesados (manganês, cádmio, cromo e mercúrio) nas suas afluentes, a alteração da turbidez e todos os elementos que medem a qualidade das águas nas suas regiões de impacto direto (POLIGNANO, LEMOS, 2020, s/p). Mas a extensão do desastre crime é perceptível além dessas como é demonstrado na figura 2:

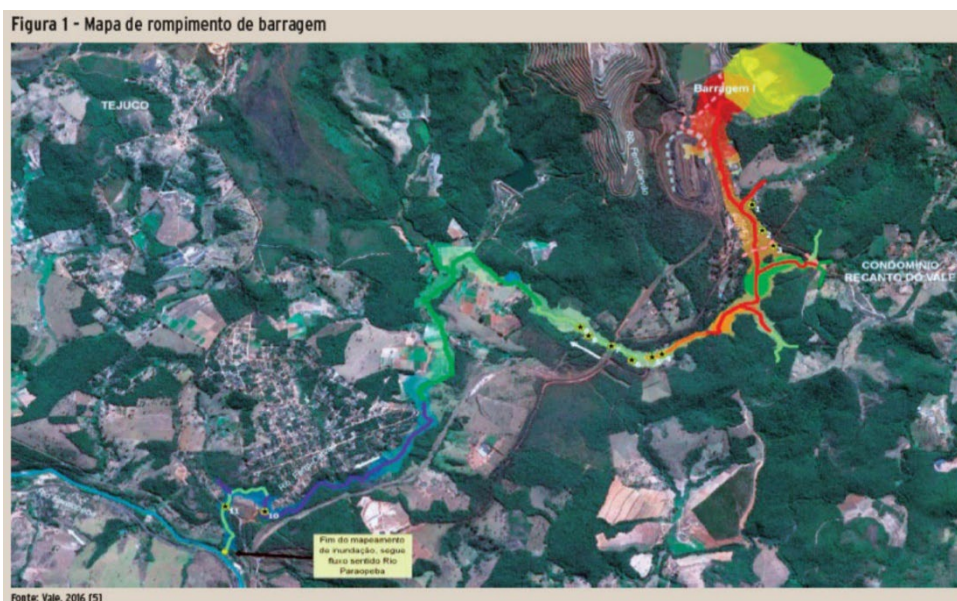


Figura 2 – Mapa de Rompimento de barragem.

Fonte: POLIGNANO, LEMOS, 2020, s/p.

Desta forma, percebe-se que o primeiro desastre criado não foi suficiente para alterar a forma como os poderes institucionais tratam as afluentes no Brasil e aconteceu outro. A dimensão deste é imensa e com o maior número de vidas humanas assassinadas pelas mineradoras. Não se pode afirmar que existe uma situacionalidade nestes acidentes, eles são frutos dos modelos de exploração e, principalmente, pelo tratamento jurídico dado as afluentes.

Outro dado importante de se pontuar é que ambos desastres criados estão vinculados as afluentes brasileiras, o que destaca a diferença do tratamento da legislação brasileira com as demais analisadas neste trabalho.

CONCLUSÃO

O presente artigo visou propiciar um estudo comparativo da tutela jurídica dos direitos da natureza entre o Brasil e Equador, frente a procedimentos reparação de danos necessários em razão de catástrofes e degradações dos rios. Possibilitou-se a percepção das profundas diferenças no amparo legal e recepção social de casos como os do *Río Vilcabamba*, no Equador, e dos Rio Gualacho do Norte, Baixo Rio do Carmo e Doce, a partir do desastre criado no Brasil. Analisando-se os exemplos, percebe-se de que forma a titularidade do direito da natureza – no Brasil, concedida ao homem e, no Equador, à própria Natureza – e o tratamento em relação ao respeito social concedido, parâmetros de proteção e procedimentos de reparação de danos são bastante diversos nos dois países.

A partir dos casos levantados percebe-se como a jurisdição brasileira permanece intimamente conectada ao paradigma extrativista, capitalista e colonial no tratamento da natureza. Nota-se que o foco das discussões atinentes fica atrelado a reparações pecuniárias e responsabilização civil e criminal – o que é feito de maneira extremamente tendenciosa, em favor de grandes empresas e frente à um latente abandono e omissão estatal. Percebe-se o quanto a legislação ambiental brasileira carece de urgentes avanços na tutela da natureza, face a massiva destruição da natureza que vêm sendo empenhada a séculos, seguindo atada ao extrativismo desenfreado implantado pela colonialidade.

Acredita-se que esses grandes desafios devam ser encarados por toda sociedade brasileira ampliando-se e fortificando os debates em defesa da proteção integral da natureza, com vistas em uma mudança de paradigma, à exemplo do que pode ser visualizado no Equador e em fundamentos do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. A inclusão de princípios como *buen vivir* (ou *sumak kawsay*) possibilitou inovações de tutelas da natureza e dos rios não mais como um produto mercantil, mas como parte da experiência humana – como sujeitos interdependentes. A experiência equatoriana demonstra que é possível novas concepções de desenvolvimento sustentável que tenham como base, antes, a preservação e harmonia dos homens com o meio ambiente.

Por fim, adverte-se que os desastres criados que foram relatados no artigo são prelúdios de outros que estão *por vir*, o modelo neoextrativista da megamineração, com a centralidade no homem e com a finalidade no lucro, prioriza o mercado de capitais as vidas humanas. Desta forma, para o constitucionalismo brasileiro, faz-se necessário uma alteração nos entendimentos dos princípios constitucionais para que seja realmente efetivada a construção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como foi realizado, por exemplo, no Equador.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes; CAVALHEIRO, Luana Porto Rocha; PELLEZ, Mayara. Análise da legislação brasileira sobre a água: a necessidade de um redimensionamento diante de sua imprescindibilidade à manutenção da vida. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 7, n. 2, p. 62-82, 2017.

BALDI, C. Descolonizando o ensino de direitos humanos? **Hendu-Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, 1, 2014. 8-18. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/issue/view/Volume05Edicao01>. Acesso em: 13 janeiro 2021.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado. **Congreso Nacional**, Ciudad de El Alto de La Paz, 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 fevereiro 2021.

DALMAU, R. M. La evolución democrática y el potencial emancipador de los derechos de la naturaleza. In: HELD, T. M.; BOTELHO, T. R. **Direito socioambiental e a luta contra-hegemônica pela terra e território**. São Paulo: Liber Ars, 2020. p. 195-208. ISBN 978-65-86123-50-0 (E-Book). Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4408?mode=full>. Acesso em: 05 março 2021.

DALMAU, R. M.; PASTOR, R. V. ¿ Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada? **Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de Derecho Constitucional**, Valencia: Universitat de Valencia, 2010. 23. Disponível em: <http://latinoamerica sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/134/2015/01/Viciano-Pastor-Articulo.pdf>. Acesso em: 10 janeiro 2021.

DALMAU, R. M.; VICIANO, R. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: ECUADOR, C. C. D. **Corte Constitucional de Ecuador para el período de transición. El nuevo constitucionalismo en América Latina**. Quito, Ecuador: [s.n.], 2010. p. 96. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/14/o/34272355-Nuevo-Constitucionalismo-en-America-Latina.pdf?1352144011>. Acesso em: 01 março 2021.

ECUADOR. Constitución de la Republica del Ecuador. **Asamblea Constituyente**, Montecristi, 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEquador.pdf>. Acesso em: 27 fevereiro 2021.

ECUADOR. Ley Organica de Garantias Jurisdiccionales y Control Constitucional. **Asamblea Nacional**, Quito, 2009. Disponível em: <https://municipiobanos.gob.ec/banos/images/LOTAIP2017/LOGJCC.pdf>. Acesso em: 05 março 2021.

ECUADOR. Accion de Proteccion n° 11121-2011-0010. **Corte Provincial De Justicia De Loja**, República del Ecuador, 2011. Disponível em: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>. Acesso em: 25 fevereiro 2021.

FAJARDO, R. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la decolonización. In: GRAVITO, C. **El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011. p. 139-159. Disponível em: http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/el_horizonte_del_constitucionalismo_pluralista_yrigoyen.pdf. Acesso em: 12 janeiro 2021.

FAJARDO, R. Pluralismo Jurídico y Judisdicción Indígena en el Horizonte Del Constitucionalismo Pluralista. In: BALDI, C. **Aprendendo Desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 35-56. ISBN 9788545000549.

FAUSTO, A. C. M. **Direitos da Natureza: a ecologia jurídica e política do giro biocêntrico como paradigma para a restauração do Rio Doce**. Ouro Preto: Universidade Federal de Ouro Preto (Dissertação de Mestrado em Direito), 2019. Disponível em: <https://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/12524?locale=en>. Acesso em: 07 março 2021.

FERNANDES, Kênia Nassau. **Qualidade das águas nos rios gualaxo do norte, gualaxo do sul e do carmo, afluentes do alto rio doce (watu): metais, metaloides e índice de qualidade das águas antes e após o rompimento da barragem de rejeitos fundão da samarco/vale/bhp billiton, em mariana, MG**. Dissertação apresentada junto ao mestrado profissional PROAMB-UFOP. 2017.

FRANZONI, Julia Ávila. **O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2018.

GUDYNAS, E. Desarrollo, derechos de la naturaleza y Buen vivir despues de Montecristi. **Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador**, Quito, marzo 2011. 83-102. Disponível em: <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2017/03/GudynasDesarrolloNaturalezaDespuesMontecristi11.pdf>. Acesso em: 03 março 2021.

GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. In: ROJAS, M. **La medición del progreso y del bienestar: propuestas desde América Latina**. [S.l.]: Foro Consultativo Científico y tecnológico de México, 2011. p. 103-110. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/271506103_El_buen_vivir_o_la_disolucion_de_la_idea_del_progreso. Acesso em: 02 março 2021.

HOUTART, F. El Concepto de Sumak Kawsai (Buen Vivir) y su correspondencia com el bien comum de la humanidad. **Instituto de Altos Estudios Nacionales**, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, jun. 2011. Disponível em: <https://www.alainet.org/es/active/47004>. Acesso em: 05 março 2021.

LACAZ, Francisco Antonio de Castro; PORTO, Marcelo Firpo de Sousa; PINHEIRO, Tarcísio Márcio Magalhães. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional** ISSN: 2317-6369 (online) RBSO <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6369000016016> Acesso em: 10 abr. 2021.

LIXA, I.; FERRAZZO, D. Pluralismo, novo constitucionalismo latino-americano e resignificação hermenêutica: aproximações necessárias. In: WOLKMER, A. C.; CAOVIOLA, M. A. **Temas atuais sobre o constitucionalismo latino-americano**. São Paulo: Karywa, 2015. p. 132-152. ISBN 978-85-68730-02-7. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/332/o/novo-constitucionalismo2.pdf>. Acesso em: 17 janeiro 2021.

MAGALHÃES, J. L. Q. D. O novo constitucionalismo latino-americano 2: rupturas – diversidade. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, 28, jan/abr 2016. 10-19. Disponível em: <http://npa.newtonpaiva.br/direito>. Acesso em: 20 julho 2018

MALISKA, M.; MOREIRA, P. O Caso Vilcabamba e El Buen Vivir na Constituição do Equador de 2008: pluralismo jurídico e um novo paradigma ecocêntrico. **Sequencia**, Florianópolis, 2017. 149-176. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n77p149>. Acesso em: 02 março 2021.

MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o Lado mais escuro da modernidade. **RBCS**, Vol nº 94, junho de 2017. P. 1-18.

MORAES, G. D. O. O constitucionalismo ecocêntrico na América Latina, o bem viver e a nova visão das águas. **Revista da Faculdade de Direito (UFC)**, Fortaleza, 1, 2013. 123-155. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/11840>. Acesso em: 02 março 2021.

MORAES, Lanna Thays Portela; CUNHA, Lilian Pereira da. O caso rio doce: uma alavanca para os estudos juscomparativistas em direito ambiental. In: **IV Congresso de estudos jurídicos internacionais e I seminário internacional de pesquisa trabalho, tecnologias, multinacionais e migrações, TTMMMS**, 2018, p. 22-40.

NETO, Tomaz Espósito. Uma análise histórico-jurídica do Código das Águas (1934) e o início da presença do Estado no setor elétrico brasileiro no primeiro Governo Vargas. **Revista Eletrônica História em Reflexão**. Vol. 9 n. 17 – UFGD, Dourados, 2015.

POLIGNANO, Marcus Vinicius; LEMOS, Rodrigo Silva. Rompimento da barragem da Vale em Brumadinho: impactos socioambientais na Bacia do Rio Paraopeba. **Cienc. Cult.** vol.72 no.2 São Paulo Apr./June 2020. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252020000200011&tlng=pt Acesso em: 10 abr. 2021.

RONCHI, Maria Laura; WOLKMER, Antonio Carlos. Processos Constituintes Latino-Americano e a Presença dos Movimentos Sociais no Brasil e na Bolívia. **Revista Culturas Jurídicas**, v.3, n.6, Niterói, dezembro, 2016.

SOUZA, Tatiana Ribeiro de; CARNEIRO, Karine Gonçalves. O direito das pessoas atingidas à assessoria técnica independente: o caso de barra longa (mg). **Revista sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais**, v. 8, p. 187-209, 2019. Disponível em <https://www.revista.ueg.br/index.php/sapiencia/article/view/9817>. Acesso em: 10 abr. 2021.

SUÁREZ, S. Defendiendo la naturaleza: Retos y obstáculos en la implementación de los derechos de la naturaleza Caso río Vilcabamba. **CEDA (Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental)**, Quito, Ecuador, 2013. Disponível em: <https://www.ecolex.org/details/literature/defendiendo-la-naturaleza-retos-y-obstaculos-en-la-implementacion-de-los-derechos-de-la-naturaleza-caso-rio-vilcabamba-mon-088787/>. Acesso em: 02 março 2021.

TOLENTINO, Zelma Tomaz; OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. Pachamama e o Direito à Vida: uma reflexão da perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.12 n.23, jan-jun., 2015.

WALSH, C. **Interculturalidad, Estado, Sociedad - Luchas (De)coloniales de Nuestra Época**. 1ª. ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones Abya-Yala, 2009. ISBN 978-9978-22-809-8.

WOLKMER, Antonio Carlos. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latinoamericano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Revista Pensar**, Fortaleza, n.2, jul. /dez. 2011.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 24/07/2021.

Aprovado: 20/09/2021.

Páginas: 265-283.

DOI: 10.30612/videre.

v13i28.13816

*
Doutoranda em Direito na
Escola de Direito de São
Paulo da Fundação
Getulio Vargas.
Grupo de Pesquisa em
Criminologia da UNEB e
Núcleo de Estudos sobre o
Crime e a Pena da FGV.
Bolsista da Fundação
de Amparo à Pesquisa
do Estado de São Paulo.
poliana.ferreira@fgv.br
OrcID: 0000-0002-1166-7172



Unindo pontas soltas: racismo institucional, letalidade policial e sistema de justiça

Joining loose ends: institutional racism, police lethality and justice system

En joignant les bouts éparés: racisme institutionnel, létalité de la police et système de justice

*Poliana da Silva Ferreira**

Resumo

O artigo apresenta uma leitura teórica dos mecanismos jurídicos utilizados pelo Estado brasileiro para tratar a letalidade policial, a partir da operacionalização do conceito de racismo institucional. A revisão de literatura tem apontado que, embora os estudos sobre o uso da força pelas polícias e os respectivos meios de responsabilização dos atores implicados tenham avançado na descrição dos efeitos do arranjo institucional implementado para lidar com a violência policial letal, estes mesmos estudos pouco aportaram à compreensão das possíveis relações entre o racismo e as maneiras através das quais o país escolheu tratar a letalidade policial. O texto se beneficia dos resultados de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida em São Paulo, que utiliza análise documental como técnica para coleta de dados. A análise dos materiais coletados e o diálogo com a literatura especializada permitiu constatar que, para além do quantitativo exacerbado de vítimas negras – o que tem normalizado a matança –, o descompromisso do Estado brasileiro em produzir dados sobre raça e a fragmentação de respostas institucionais alheias umas às outras são fatores que autorizam a sustentação da existência de uma “falha coletiva” na prestação jurisdicional quando a polícia mata.

Palavras-chave: Letalidade policial. Racismo institucional. Sistema de justiça criminal. Desracialização. Violência policial.

Abstract

The article presents a theoretical reading of the legal mechanisms used by the Brazilian State to treat police lethality, based on the operationalization of the concept of institutional racism. The literature review has pointed out that, although studies on the use of force by the police and the respective means of accountability of the actors involved have advanced in describing the effects of the institutional arrangement implemented to deal with lethal police violence, these same studies did little to understand the possible relationships between racism and the ways in which the country chose to treat police lethality. The text benefits from the results of a qualitative research, developed in São Paulo, which uses documentary analysis as a technique for data collection. The analysis of the collected materials and the dialogue with the specialized literature allowed us to verify that, in addition to the exacerbated quantity of black victims – which has normalized the killing – the Brazilian state's discommitment to produce data on race and the fragmentation of institutional responses from others are factors that authorize the support of the existence of a “collective failure” in judicial provision when the police kill.

Keywords: Police lethality. Institutional racism. Criminal justice system. Deracialization. Police violence.

Résumé

L'article présente une lecture théorique des mécanismes juridiques utilisés par l'État brésilien pour faire face à la létalité policière, basé sur l'opérationnalisation du concept de racisme institutionnel. La revue de la littérature a souligné que, bien que les études sur l'usage de la force policière et les moyens respectifs de responsabilisation des acteurs impliqués aient progressé dans la description des effets de l'arrangement institutionnel mis en place pour faire face à la violence policière meurtrière, ces mêmes études ont peu contribué à la compréhension des relations possibles entre le racisme et la manière que le pays a choisi de lutter contre la létalité policière. Le texte profite des résultats d'une recherche qualitative, développée à São Paulo, qui utilise l'analyse documentaire comme technique de récolte de données. L'analyse des matériaux collectés et le dialogue avec la littérature spécialisée ont montré qu'en plus du nombre très élevé de victimes noires - qui a pratiquement normalisé la violence létale -, le manque d'engagement de l'État brésilien pour produire des données sur la race et la fragmentation des réponses institutionnelles, déliées les unes des autres, sont des facteurs qui permettent d'affirmer qu'il existe un «échec collectif» de la réponse juridictionnelle à la police qui tue.

Mots-clés: Létalité policière. Racisme institutionnel. Système de justice pénale. Dé-racialisation. Violence policière.

INTRODUÇÃO¹

Os estudos relativos às abordagens policiais com resultado morte se intensificaram no país desde a década 1990, predominando especialmente no campo dos estudos sociológicos e ligados a discussões mais amplas sobre instituição policial e autoritarismo. A exploração do tema ganhou contornos dos mais variados, em função dos quadros teóricos, paradigmas interpretativos e estratégias metodológicas adotados pelos/as autores/as.

¹ Agradeço os comentários e as sugestões que a versão anterior deste texto recebeu de pareceristas anônimos/as.

A coexistência de Estado Democrático de Direito e altos índices de ações policiais letais foi objeto de muitos estudos que buscaram aprofundar as inúmeras faces deste problema, de dimensões sociais, políticas e jurídicas (SHEPTYCKI, 2003). Este artigo busca, de maneira complementar aos demais trabalhos sobre a violência policial, apresentar uma leitura teórica a respeito dos mecanismos de resposta jurídica à letalidade policial utilizados pelo Estado brasileiro, a partir da tentativa de operacionalização do conceito de racismo institucional.

Os estudos nacionais sobre o uso da força pelas polícias e os respectivos meios de responsabilização dos atores implicados têm avançado na descrição do arranjo institucional implementado para lidar com a violência policial letal – diagnóstico realizado a partir de levantamento de pesquisas na etapa de revisão de literatura, em diferentes áreas das Ciências Humanas e Sociais, realizada no período de agosto de 2018 a agosto de 2020. Observou-se que temas como “aumento da letalidade da ação policial”, “políticas de segurança pública e controle da letalidade policial”, “representações sociais da violência policial e dos autos de resistência” e “a dor dos familiares das vítimas da violência de Estado” vêm sendo estudados, especialmente nas ciências sociais (FERREIRA; CAPPI, 2017; FERREIRA, 2021).

Pela revisão de literatura, constatou-se um baixo número de pesquisas empíricas em Direito preocupadas com o tratamento das abordagens policiais com resultado morte, assim como, diminutas contribuições que deem conta de análises pautadas no aprofundamento da compreensão das relações raciais no Brasil no que concerne ao objeto proposto.

Com a finalidade de contribuir para esta agenda de pesquisa, este artigo busca responder à seguinte questão: como o conceito de racismo institucional contribui para a leitura teórica do tratamento da letalidade policial pelo sistema de justiça? A pergunta, para além dos seus contornos teóricos e metodológicos, se torna crucial num contexto nacional que carrega, em sua trajetória estatal e institucional, o legado da escravização de pessoas negras e de negação de direitos a este segmento social².

Para alcançar este objetivo, considera-se que o racismo é um sistema de pensamento que congrega “valores, sentimentos e efeitos sociais que, juntamente com práticas cotidianas e institucionais (...), produzem desvantagens estruturais, ubíquas, trans-históricas e contemporâneas para pessoas negras” (VARGAS, 2020, p. 18).

O texto se beneficia, entre outros aportes, dos resultados de uma pesquisa qualitativa, desenvolvida em São Paulo, que utiliza a análise documental como técnica

2 Dados recentes do IBGE (2019) apontam para uma distribuição desigual de bens e serviços na sociedade brasileira em função da cor/raça dos cidadãos. Quase 70% de cargos gerenciais foram ocupados por pessoas brancas em 2018, na representação política, esse grupo racial ocupou mais de setenta e cinco por cento das vagas do Congresso Nacional. São também aquelas pessoas que mais se beneficiaram do sistema educacional e de segurança pública. Por outro lado, pessoas negras constituem maioria expressiva entre desempregados, analfabetos, encarcerados e vítimas de homicídios.

para coleta de dados. Essa estratégia metodológica tem permitido a construção de uma matriz teórica que organiza conceitos, descreve ações, elucida consequências e produz prescrições e avaliações a respeito dos arranjos e acordos, no âmbito do sistema de justiça, que legitimam e autorizam a morte de pessoas negras neste país.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, apresenta-se um balanço da revisão de literatura sobre a letalidade policial e, sobretudo, do tratamento dado pelo sistema de justiça às abordagens policiais com resultado morte. Na segunda, explicita-se brevemente a estratégia metodológica utilizada na pesquisa. E, por fim, na terceira parte, revisita-se o conceito de racismo institucional para lançar luz sobre a produção de dados a respeito de raça, letalidade policial e funcionamento do sistema de justiça pelas próprias instituições jurídicas; avança-se na hipótese segundo a qual, pelo perfil de quem morre e pelas opções institucionais, é possível identificar a existência de uma “falha coletiva com conotações raciais” na prestação jurisdicional frente à polícia que mata.

1 QUANDO A POLÍCIA MATA E A JUSTIÇA FALHA (SEM, CONTUDO, SER CEGA)

Estudos focados no fluxo processual de responsabilização de policiais militares que participaram de abordagens com resultado morte têm revelado pontos cruciais a respeito da maneira peculiar segundo a qual o sistema de justiça subverte suas lógicas internas para não responsabilizar os agentes envolvidos, além de expor importantes aspectos relativos às tensões, limites e contornos do Estado de direito e da democracia no Brasil.

A revisão de literatura aponta Sérgio Verani³ como um dos precursores nos estudos sobre a relação entre letalidade policial e atuação do Poder Judiciário. Segundo o referido autor, “o aparelho repressivo-policial e o aparelho ideológico-jurídico integram-se harmoniosamente. A ação violenta e criminosa do policial encontra legitimação por meio do discurso do delegado, por meio do discurso do promotor, por meio do discurso do juiz” (VERANI, 1996, p. 138).

No mesmo sentido, Ignácio Cano e José Carlos Fragoso, em uma pesquisa sobre apuração pela Justiça Militar de mortes praticadas pela polícia do Rio de Janeiro, entre 1993 e 1996, observaram que no universo de documentos pesquisados “não foi encontrado um único caso em que um policial militar fosse condenado pelas mortes e ferimentos a civis, nem sequer quando existiam fortes indícios de execução como disparos à queima-roupa” (CANO; FRAGOSO, 2000, p. 231), concluindo que as estruturas procedimentais podem favorecer a impunidade dos réus nesse tipo de ocorrência.

³ Não é irrelevante a informação de que o autor é também operador do sistema de justiça, que atua desde 1998 como desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

Sobre a importância de se atentar para as especificidades dos procedimentos jurídicos, Orlando Zaccone⁴ sinaliza que “a polícia mata, mas não mata sozinha”. Para o referido autor, o sistema de justiça criminal se vale de “um expediente civilizatório, racional e burocrático” (ZACCONE, 2015, p. 23), na produção da verdade jurídica, que viabiliza a noção de violência conforme o direito, legitimada pelos operadores jurídicos.

O mesmo autor, dedica seus estudos para compreender a atuação do Ministério Público do Rio de Janeiro. Ao analisar mais de 300 procedimentos com pedidos de arquivamento realizados pelo Ministério Público em inquéritos de homicídios provenientes de autos de resistência entre 2003 e 2009, ele chama atenção para a possibilidade de outras agências executivas do sistema penal atuarem ativamente na legitimação de homicídios praticados por policiais, “a forma jurídica da letalidade estatal pode ser tão violenta quanto um disparo de fuzil” (ZACCONE, 2015, p. 21).

Outros estudos também têm apontado que os desfechos dos processos de responsabilização de policiais que mataram constituem um elemento importante para a compreensão, não só do fenômeno da letalidade das ações policiais, mas também da contribuição do sistema de justiça para o mesmo. É o caso da pesquisa de Samira Bueno, que nos lembra que “o discurso corrente é o de que os policiais em geral são absolvidos” (BUENO, 2014, p. 122), apesar de não haver estatísticas oficiais para avaliar o “grau de punibilidade na justiça comum” dos casos que chegam ao tribunal do júri. Esse diagnóstico aparece também na pesquisa realizada por Michel Misse e sua equipe, preocupados especialmente com a performance do sistema criminal, concluíram que há uma tendência para o arquivamento dos inquéritos e dos processos instaurados para a apuração dos casos registrados sob esta rubrica, “prevalecendo a narrativa inicial apresentada pelos policiais comunicantes da ocorrência” (MISSE, 2011, p. 130).

Embora elucidativos sobre as consequências da letalidade policial e a respeito das respostas mais recorrentes do sistema de justiça, os estudos em tela não se propuseram a compreender os efeitos e as possíveis relações entre os resultados elencados por eles e a dimensão racial, haja visto que o racismo, de acordo com inúmeros diagnósticos, persiste e se atualiza na sociedade brasileira, e, no que concerne ao sistema de justiça, o racismo “não se dá como uma espécie de ‘cegueira’ em relação à raça, mas como uma incapacidade de reconhecer o quanto o fator racial é determinante” (ALMEIDA; DAVOGLIO, 2017). Nos concentraremos, neste texto, sobre estas relações.

⁴ Não é irrelevante a informação de que o autor é também operador do sistema de justiça, que atua como Delegado de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro desde 1999.

2 NOTA METODOLÓGICA

Antes de avançarmos, porém, explicitarei algumas reflexões metodológicas referentes ao desenvolvimento das pesquisas que serviram de base para construção deste texto. Ciente das barreiras epistemológicas, fáticas e conceituais para a produção de saber jurídico sobre a letalidade policial (FERREIRA, 2019), a pesquisa em tela foi desenvolvida em três etapas operacionais, que compõem o conjunto da metodologia utilizada: (i) revisão da literatura sobre a letalidade policial e o seu tratamento pelo sistema de justiça, (ii) aproximação ao campo através da observação participante de júris de policiais militares envolvidos em abordagens com resultado morte e estudos de caso⁵ e (iii) análise documental de sentenças, acórdãos e votos selecionados – nesta etapa, buscas autônomas no Diário Oficial do estado de São Paulo e pedidos de documentos através das ferramentas disponibilizadas pela Lei de Acesso à informação tem viabilizado a construção de um acervo documental sobre a administração pública e a produção de dados sobre as abordagens policiais com resultado morte.

A construção gradual e sistemática de sentidos subjacentes elaborados a partir da leitura das normas jurídicas que conformam o arranjo institucional desenhado desde a Constituição Federal de 1988, dos documentos selecionados, dos cânticos de morte entoados diariamente nas notícias de jornais que dão conta das “narrativas de um real insustentável”, do medo que paralisa a juventude nas vielas e dos choros que ecoam resistência – do velório aos assentos de testemunhas, com a voz quase sempre feminina –, é o que permitiu uma releitura das respostas jurídicas oferecidas pelo sistema de justiça ao problema da letalidade policial.

Na próxima seção, serão discutidos os principais resultados da pesquisa em diálogo com a literatura brasileira sobre racismo e relações raciais no Brasil, notadamente, no âmbito da Sociologia das Relações Raciais, da Criminologia Crítica e do Direito Criminal.

3 LETALIDADE POLICIAL E SISTEMA DE JUSTIÇA: OS EFEITOS DO RACISMO

Diante da diversificação de maneiras segundo as quais o racismo se manifesta, ou se oculta, na sociedade brasileira (CAMPOS, 2017), esta seção recupera, a título complementar aos demais estudos dessa temática, três elementos que nos parecem

⁵ Desenvolvidos no âmbito do projeto “Abordagens policiais com resultado morte na tríplice responsabilidade do direito”, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, Processo n. 00239-4/2017, já concluída. Mais informações disponíveis em: <https://bv.fapesp.br/pt/bolsas/171860/abordagens-policiais-com-resultado-morte-na-triplice-responsabilidade-do-direito/>

centrais à compreensão de como o racismo constitui uma chave-interpretativa fundamental para entender o fenômeno da letalidade policial e seu tratamento pelo sistema de justiça.

Como se verá, o primeiro deles remete ao desafio de lidar com as informações produzidas ou não produzidas (ou “perdidas”) pelas agências de controle social da esfera criminal. Já no segundo, me lanço a observar a produção de uma vitimização negra que autoriza a continuidade de “desfechos engatilhados” quando se sabe da alta probabilidade de se produzir mais uma vítima negra, seja ela fardada, ou não. Enfim, caberá reagrupar os distintos mecanismos institucionais de proteção da *polícia que mata*, entorno do conceito de racismo institucional, ocasião em que evidencio as dificuldades e limitações ao se lidar com a dimensão racial no âmbito da racionalidade jurídica.

3.1 Desracialização da informação sobre a atuação do sistema de justiça criminal

O descomprometimento do Estado brasileiro em produzir instrumentos de registro que permitam uma (auto)avaliação das escolhas jurídicas que impactam distinta e desproporcionalmente na vida das pessoas em função do pertencimento racial destas, é um dos mais marcantes efeitos do racismo que, por sua vez, se encontra também reforçado (FERREIRA, 2019). Isto tem inclusive inviabilizado a produção de políticas públicas para a garantia dos direitos das pessoas negras, como por exemplo, no âmbito prisional (FERREIRA et al., 2020).

Em um campo dominado pelas formas de fazer e pensar das pessoas brancas, construídas e consolidadas de modo a “encobrir e garantir a preservação de formas de controle social forjadas na prática escravagista e na passagem ao capitalismo dependente” (DUARTE, 2017, p. 290), – sempre atualizadas – a identificação e o tratamento da raça como instrumento de controle e fiscalização dos mecanismos de redução de desigualdades sociais, raciais e de gênero é um dos desafios para produzir pesquisas sobre o tema, controlar o uso da força pelas polícias e enfrentar o racismo.

É neste contexto que é possível forjar a noção de desracialização da informação, isto é, a maneira pela qual a administração pública, através de sua atuação, notadamente no âmbito da justiça criminal e da segurança pública, omite ou não produz dados raciais a respeito dos diversos atores envolvidos no processo penal: vítimas, acusados, pronunciados, sentenciados, condenados, pessoas privadas de liberdade, promotores de justiça, magistrados, desembargadores.

Na literatura brasileira, encontra-se referência à expressão “desracialização” no trabalho do escritor cubano Carlos Moore, sobre racismo e sociedade, quando este

autor emprega o termo especificamente para se referir ao processo de branqueamento da sociedade brasileira (MOORE, 2010; MOORE; FERREIRA, 2015, p. 189)⁶. Diferentemente da acepção empregada pelo autor, que em certa medida, reproduz e aprofunda a interpretação de Frantz Fanon sobre as relações entre racismo e colonialismo, como descrito bem por Murilo Chaves, neste trabalho, o uso do termo “desracialização” não tem necessariamente relação com este aspecto das relações raciais interpessoais. Emprego-o para lançar luz sobre como a administração pública despreza a produção de dados sobre raça e outros aspectos que permitem entender como opressões relacionadas a outros marcadores sociais, como gênero, geração, classe e orientação sexual, são negligenciados, o que objetivamente acaba por escamotear os privilégios da branquitude sobre a máquina pública.

A desracialização da informação é, portanto, um mecanismo de retirada sistemática de conteúdo referente à raça de documentos públicos ao longo do fluxo do sistema de justiça, de modo a inviabilizar a produção de dados sobre os efeitos do racismo na vida das pessoas que estão implicadas no processo penal, seja na condição de operador ativo (magistrado, promotor, delegado), ou na condição de receptor (vítimas, acusados, sentenciados, custodiados, testemunhas, declarantes)⁷.

No âmbito da justiça criminal, a “desracialização da informação” é produzida de maneira gradual e em diferentes instâncias, ou seja, ela se constitui como processo progressivo ao longo do processo penal, e nos informa tanto sobre aspectos das práticas profissionais, quanto das dinâmicas das técnicas jurídicas de reconstrução dos fatos e das relações sociais.

Assim, a ausência do registro da cor/raça de réus e vítimas em processos criminais, tal como apontado em trabalhos anteriores (FERREIRA, 2019, 2020), é contextualizada aqui como uma das maneiras de invisibilização da raça na justiça criminal, desta vez, identificada (i) no nível legislativo, tendo em vista que não há dispositivo legal que determine a coleta deste dado ao longo do processo penal, (ii) no nível da

⁶ Para o referido autor: “Desracializar quer dizer, em primeiro lugar, tirar o fenótipo do lugar onde ele está. O fenótipo está normatizando as relações. Entre os negros se pratica esta maneira de eugenismo, de se casar com as pessoas de pele mais clara, de escolher pessoas com o cabelo mais liso (...) Desracializar é destruir esta imagem normativa. O fenótipo dita quem vai ser o seu parceiro. Os próprios pais negros ensinam que seus filhos precisam ‘adiantar a raça’” (PORTAL GELEDÉS, 2010).

⁷ Este diagnóstico é produto da pesquisa “As justificativas para (não) responsabilizar a polícia que mata: olhares, discursos e representações de atores jurídico-processuais”, Processo n. 24756-3/2019 FAPESP, no âmbito da qual disparamos 53 pedidos de acesso à informação para instituições do Poder Judiciário estadual e federal (Tribunal de Justiça de São Paulo, Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, Superior Tribunal Militar, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal) e do Poder Executivo estadual (Secretaria de Segurança Pública e Ministério Público do estado de São Paulo), demandando dentre outros tópicos, a composição racial destas instituições e as informações produzidas sobre os distintos atores jurídico-processuais. Buscava-se compreender como as referidas instituições produzem informações sobre atores e práticas no que concerne à letalidade policial. Apenas a Defensoria Pública do Estado de São Paulo forneceu planilha contendo o perfil racial e etário dos/as defensores/as públicos/as, de onde se extrai que 86,4% dos/as defensores/as da ativa de São Paulo são pessoas brancas. Protocolo n. 38363212158 DPESP - Serviço de Informações ao Cidadão (12/03/2021).

produção e da execução de políticas públicas, já que não identificamos quaisquer propostas de ação, conjunto de metas ou incentivos que visem a alteração deste problema no âmbito das agências do governo do estado⁸, (iii) no nível das práticas judiciais, diante da ausência de diretrizes normativas disciplinando a matéria, no âmbito das atribuições do Tribunal de Justiça de São Paulo, e da omissão de registros em documentos jurídicos acostados aos autos processuais (FERREIRA, 2019).

Embora a ausência de registros referentes à cor/raça de atores jurídico-processuais seja perceptível em autos de processos, essa também é recorrente em produtos da atuação de outras instituições do sistema de justiça. Em 2017, realizamos pesquisa onde descrevemos e analisamos a produção de estatísticas de homicídios em Salvador, de 2011 a 2013, a qual compreendia desde o momento em que um corpo é encontrado até sua posterior incorporação como dado estatístico, passando pela fase de registro inicial à comunicação oficial ao Secretário de Segurança Pública. A observação de locais e práticas e análise da legislação que estrutura a produção estatística na Bahia permitiu a constatação de quatro achados relevantes: a ausência de critérios técnicos para a identificação racial dos mortos, a ausência de formação específica para lidar com o tema das relações raciais, a preponderância e o uso indiscriminado da modalidade racial “parda” – que correspondia também a um *modus operandi* dos servidores quando não havia documentação do morto no local (FERREIRA, 2016, 2017). Esses resultados indicam que a polícia civil, agência do sistema de justiça criminal, também tem mecanismos próprios de produção de invisibilização da raça.

A “desracialização da informação” pode ainda ser observada nas práticas do Ministério Público, com função bem distinta, é o que aponta Saulo Mattos, ao identificar a remoção (ou não inserção) da informação sobre cor/raça nos procedimentos do sistema de justiça criminal no âmbito do Ministério Público de modo a fortalecer “o discurso de que a ação penal não olha para a cor do indivíduo e que o atuar institucional se mostra racialmente indiferente” (MATTOS, 2019, p. 137).

O desaparecimento gradual da informação referente à cor/raça das pessoas envolvidas em situações-problemas apreendidas como crime se torna ainda mais dramático quando olhamos para a continuidade do fluxo processual de responsabilização até a sentença e não se interrompe na fase de execução da pena (FERREIRA AT AL., 2020). O processo de “desracialização da informação” nos julgamentos de policiais que matam em serviço começa com a explicitação da identificação racial dos atores, na fase preliminar de investigação, e acaba em total silenciamento desta informação ao final do processo criminal.

⁸ Informação produzida por meio da coleta de dados via transparência ativa nos sites oficiais do Governo do estado de São Paulo e de suas secretarias, entre agosto de 2020 e março de 2021, no portal: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/>

Neste sentido, as tentativas de demonstração de uma justiça isenta, transparente e igual para julgar brancos, negros, amarelos etc, através da “rigorosa” caracterização física, na fase de investigação e, essencialmente no júri (com toques de estereotipização), dá lugar ao total silenciamento a respeito de quem são as vítimas em todos os demais atos processuais (FERREIRA, 2019, p. 142).

O abandono ou desprezo de informação sensível sobre os atores jurídico-processuais implicados na responsabilização, no decorrer do processo criminal, se soma ao fato que a produção da justiça se dá basicamente através da perspectiva de pessoas brancas (ALVES, 2015; BRASIL, 2018; JUSTA, 2019) e nos conduz à conclusão de que a desracialização da informação produz desigualdade racial, ao mesmo tempo em que reforça como “grupos dominantes instrumentalizam o racismo institucionalmente e, por meio do imaginário social, organizam uma teia de práticas de exclusão que lhes garante um acesso monopólico aos recursos da sociedade” (MOORE; FERREIRA, 2015), preservando e ampliando os privilégios sociais, sem que sequer possamos descrevê-los, parametrizá-los e encontrar formas criativas de enfrentamento diante de um processo criminal *hiperracializado* (FERREIRA, 2021).

3.2 Fardados ou não: o saldo é negro

Um olhar atento para as estatísticas criminais não nos deixa dúvidas, a violência letal tem cor no país. A maioria das pessoas mortas por causas não naturais no Brasil é negra, e o é de maneira desproporcional ao percentual de pessoas autodeclaradas negras no último censo do IBGE⁹. Nesta seção, explorarei os dados produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no que concerne às estatísticas de “homicídios”, “mortes decorrentes de intervenção policial” e de “mortes de policiais em serviço”, explicitando o que estes mortos têm em comum.

Em 2018, 57.956 pessoas foram vítimas de homicídios no Brasil e embora esse número seja considerado alto, pode representar também uma das mais baixas taxas de homicídios produzidas dos últimos quatro anos, correspondendo a 27,8 mortes por 100 mil habitantes (IPEA; FBSP, 2020). Nesse total, 75,7% destas vítimas eram pessoas negras. Fato que se repetiu nos anos de 2017, quando esse grupo representou 75,5% das vítimas de homicídio, o que significou à época que “proporcionalmente às respectivas populações, para cada indivíduo não negro que sofreu homicídio em 2017, apro-

⁹ Entendendo que a categorização de pessoas utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística nos últimos anos decorre da vitória dos movimentos negros nas disputas institucionais em torno da qualidade da produção de dados sobre desigualdade social e racial no país, privilegiarei a nomenclatura negra/o, para fazer referência à população negra, aqui considerada o somatório de pretos e pardos, tal qual informa o IBGE, que em 2019, apontou que 55,8% da população brasileira se autodeclara negra. (IBGE, 2019).

ximadamente, 2,7 negros foram mortos” (IPEA; FBSP, 2019). Já no ano anterior, em 2016, “a taxa de homicídios de negros foi duas vezes e meia superior à de não negros (16,0% contra 40,2%)” (IPEA; FBSP, 2018).

Quando se foca nos dados sobre vitimização e letalidade policial, o cenário se mantém, novamente as pessoas negras são as vítimas preferenciais. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), das 6.375 vítimas de intervenções policiais que resultaram em mortos, em 2019, 79,1% foram declaradas negras, da mesma forma, dos 172 policiais civis e militares vítimas de crimes violentos letais intencionais¹⁰ em 2019, 65% foram identificados como negros.

A desproporção com a qual as pessoas negras são vítimas da violência letal, fardadas, ou não, reforça as hipóteses sustentadas por diferentes autores e autoras que dão conta de práticas cotidianas e rotineiras de extermínio¹¹ dessa população, ainda que esta se dê de forma não intencional e difusa.

É importante frisar que os processos de “desracialização da informação” contribuem para a inviabilização da produção de dados que permitam uma descrição mais precisa desta realidade e dos seus efeitos diretos – sobre as vítimas e agressores, assim como das familiares de ambos– e indiretos – sobre o Estado de Direito, a democracia e a garantia de direitos fundamentais (FERREIRA, 2019).

3.3 A imunização da polícia que mata como efeito do racismo institucional

A maior prevalência de pessoas negras entre as vítimas da violência policial letal e a *hiperracialização* do processo criminal – oriunda do quantitativo de pessoas brancas produzindo o Direito institucionalmente e da impossibilidade da produção de diagnósticos sobre o impacto racial dessa atuação – não são os únicos efeitos do racismo quando a polícia mata. Nesta seção, parte-se do conceito de “racismo institucional”, para organizar teoricamente a compreensão das escolhas institucionais adotadas pelo Brasil para tratar a letalidade policial. Afinal, ao lado desses dois, outros elementos estruturais contribuem, ainda que de forma indireta, para a produção sistemática destes resultados.

¹⁰ Categoria criada pela administração pública para agrupar homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte.

¹¹ Inúmeros trabalhos têm reivindicado o uso da expressão “genocídio” para nomear as distintas práticas de eliminação da população negra. Neste Sentido, ver: NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978; VARGAS, João Costa. A diáspora negra como genocídio: Brasil, Estados Unidos ou uma geografia supranacional da morte e suas alternativas. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as**, v. 1, n. 2, p. 31-66, 2010; FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006; FREITAS, Felipe da Silva. Juventude negra: entre direitos e violências. **MPMG Jurídico**, 2014; FERREIRA, Poliana da Silva; CAPPI, Riccardo. Contando as mortes de jovens negros: narrativas de um real insustentável. Cadernos do CEAS: **Revista crítica de humanidades**, 2016, 238: 543-567.

Elaborado inicialmente por Stokely Carmichael e Charles Hamilton, em 1967, o racismo institucional seria uma variante do racismo, que se manifesta tanto abertamente, de forma individual, quanto de maneira dissimulada pela comunidade branca, hegemônica. O termo foi cunhado pelos ativistas e intelectuais anti-racismo em um contexto de luta pelos direitos civis dos afro-americanos durante a segregação racial institucionalizada, entre os anos 1876 e 1965, durante a era Jim Crow (ALEXANDER, 2017). Para os autores, o racismo institucional também poderia ser chamado de “colonialismo”, dado que as relações entre brancos e negros eram relações coloniais, nas quais os brancos não tinham nenhum interesse em libertar as pessoas negras (CARMICHAEL; HAMILTON, 2001).

Aperfeiçoado mais de três décadas depois por Camara Phyllis Jones (2002), médica e ativista nos Estados Unidos, o racismo institucional constitui um sistema, portanto, não corresponde unicamente a uma falha no comportamento individual, tampouco a uma falha moral e, ainda menos, a uma enfermidade psiquiátrica. Esse sistema, segundo a referida autora, operaria em três níveis: institucionalizado, mediado pessoalmente e internalizado. O primeiro é definido pelas estruturas, políticas, práticas e normas que garantem acesso diferenciado a bens e serviços na sociedade, em função da raça.

Neste sentido, o racismo funciona no âmbito “normativo” e “estrutural”, pois ainda que não seja legalizado – via ação do Poder Legislativo –, está enraizado nos costumes, nas práticas e no direito; no segundo nível, no plano das relações interpessoais, o racismo opera “mediado pessoalmente”, sob forma de preconceito e discriminação, que marcam ações e motivações nas interações entre as pessoas. No terceiro nível estaria o racismo internalizado, no qual os membros das “raças” estigmatizadas acabam aceitando mensagens negativas sobre suas próprias habilidades intrínsecas e experiências (JONES, 2002)¹².

Portanto, o conceito de racismo institucional privilegia muito mais a noção “de que há mecanismos de discriminação inscritos na operação do sistema social e que funcionam, até certo ponto, à revelia dos indivíduos” (GUIMARÃES, 1999, p. 172) – ainda que dependam destes – e menos as ideias que consideram que as desigualdades raciais são produtos de ações inspiradas em preconceitos individuais.

Para a finalidade a qual este texto se propõe, avançarei a partir de agora apenas com a noção de práticas sistêmicas que configuram o racismo institucionalizado, e que nos permite reagrupar os distintos mecanismos de proteção da polícia que mata, que são implementados de maneira difusa, por distintos atores jurídico-processuais

¹² No Brasil, essas categorias teóricas são revisitadas por Jurema Werneck, ao tratar de racismo institucional na saúde. Além de explorar aqueles três níveis operacionalizáveis do racismo, ela aprofunda o debate sobre as barreiras para a equidade racial e étnica no acesso e utilização de políticas públicas de saúde no Brasil, a partir também, das contribuições sobre racismo institucional dos ativistas e intelectuais Stokely Carmichael e Charles Hamilton, 1967 (WERNECK, 2016).

ao longo do fluxo de responsabilização de policiais militares envolvidos em abordagens com resultado morte.

A ausência de protocolos públicos de parametrização do uso da força pelas polícias militares – já que as poucas polícias que os produziram não os tornaram públicos – somada à impossibilidade de responsabilização criminal da Polícia Militar por mortes decorrentes de intervenção policial – em função do modelo adotado, que tende a valorizar “a responsabilidade solitária dos PMs”¹³ envolvidos (quando ocorre algum movimento institucional de punição, o que não é a regra) são elementos que contribuem para o atual estado de coisas.

Outras escolhas institucionais podem ser lembradas como os arquivamentos sistemáticos de inquéritos policiais a pedido do Ministério Público e concedidos pelos juízos (responsabilidade compartilhada), que põem termo a procedimentos de apuração e investigação destas mortes, por um lado, e as reiteradas absolvições que se dão frequentemente nos tribunais dos júris, por outro, implicam no rotineiro silenciamento e invisibilização daqueles que morrem em abordagens policiais.

O fato de os julgamentos de policiais militares na esfera criminal ocorrerem diante de um tribunal leigo, que embora tenham interrompido as demandas de uma cultura corporativistas fortemente presente na Justiça Militar, ainda na década de 1990 com a Lei Bicudo, insiste na legitimação da produção de estigmas e estereótipos raciais produzidos em plenário de julgamento (FERREIRA, 2020, 2021).

Reencontra-se aqui o fundamento que nos permite sustentar a existência de racismo institucional quando se observa a resposta estatal juridicizada à letalidade policial no Brasil. De forma fragmentada, sem que haja atores específicos e determinados, nem intenção declarada ou identificável dos atores implicados nos processos – que em última análise não responsabilizam a Polícia, enquanto instituição, e absolvem os policiais, como mera consequência–, há impossibilidade de se garantir às pessoas negras direitos basilares ao convívio em sociedade.

Essa incapacidade de se garantir a proteção do direito à vida e do direito à segurança pública das pessoas negras, bem como, de garantir a responsabilização dos agentes de segurança pública, se valendo, inclusive, dos obstáculos normativos, dos conflitos institucionais entre as polícias civil e militares e o Ministério Público, bem como, das Justíças Militares e dos júris, da demonização dos movimentos negros e de pesquisadores/as (FERREIRA, 2019), se traduz na própria inviabilização do Estado de Direito.

Nesse sentido, sendo o racismo institucional definido como “falha coletiva de uma organização em prover um serviço apropriado e profissional às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica” (CARMICHAEL; HAMILTON, 1967, p. 4), nos

13 Concepção de responsabilidade construída a partir dos trabalhos da Dan Kaminski (2009, 2015) e aprofundada em Ferreira (2019, 2021).

reposiciona teoricamente para compreendermos que o saldo negro de pessoas mortas pela polícia (e dentro da polícia) não é decorrente dá má sorte das vítimas, ao contrário, é resultado da atuação de instituições que continuam funcionando a partir de parâmetros juridicamente legais.

Embora o conceito de racismo institucional tenha limites estabelecidos em função do próprio contexto em que foi cunhado – segregação racial formalizada e a clara demarcação no campo de atuação política da militância negra da época, que se insurgia contra a colonização em África e a opressão racial vivenciada pelos afro-americanos dentro do próprio país (GOULART, 2019) – este quadro teórico nos permite elucidar analiticamente as escolhas institucionais adotadas pelo Brasil em casos de abordagens policiais com resultado morte, a partir de uma narrativa protagonizada por pessoas negras (criada, cunhada e operacionalizada teoricamente por intelectuais negras/os) e a repensar novas estratégias de pesquisa e enfrentamento do problema, pautadas, não mais na constatação quantitativa, mas na adoção de condutas reflexivas e valorativas de novos e diversos olhares sobre este problema.

Só assim é possível entender os desfechos jurídicos da Chacina do Cabula, episódio da história recente da cidade de Salvador, Bahia, no qual durante a madrugada de 06 fevereiro de 2015, às vésperas do carnaval, uma guarnição da Polícia Militar da Bahia – Rondesp – invadiu a comunidade Vila Moisés, área da periferia de Salvador, sob a alegação de que cerca de 12 jovens estariam se preparando para um assalto a banco. A partir de denúncias anônimas, a guarnição foi até o local onde estariam reunidos os jovens e teriam sido recebidos a tiros. Do suposto confronto, mais de 12 jovens foram mortos ou feridos durante aquela ação policial.

A chacina não comoveu a sociedade soteropolitana a ponto de suspender os festejos carnavalescos daquele ano. As primeiras respostas institucionais se limitaram às absolvições sumárias dos policiais pela justiça baiana e a declarações do então governador parabenizando os agentes de segurança que participaram da ação (FERREIRA, 2017).

O processo foi autuado inicialmente como “resistência seguida de morte”, fato que o levaria a um possível arquivamento, porém, após a repercussão midiática e a manifestação de diversas organizações não governamentais, a exemplo da Campanha reaja ou será morto, reaja ou será morta, da Anistia Internacional e da OAB-BA, o processo ingressou no Judiciário.

Ao contrário do que muitos esperavam, este trâmite pela instância judiciária, representou somente uma vitória parcial dos grupos que militaram em torno da questão já que os policiais foram absolvidos sumariamente, isto é, a absolvição se deu ainda na fase de pronúncia dos réus. Assim, foi um juiz togado, e não o Tribunal do Júri (que seria o Juízo natural da causa), quem entendeu que os réus haviam agido em legítima defesa, mesmo sem ter analisado todas as provas possíveis, a exemplo de oitiva de testemunhas em juízo (FERREIRA, 2016, p. 07).

Em novembro de 2018, após a provocação da Procuradoria-Geral da República para instauração de procedimento pleiteando Incidente de Deslocamento de Competência no julgamento do caso da “Chacina do Cabula”, pela ONG Justiça Global e pela Campanha Reaja ou Será Morto, Reaja ou Será Morta, que subsidiaram o pleito de transferência da investigação, o processamento e o julgamento da referida abordagem policial foi transferido para a esfera federal, diante do “elevado risco de se ter mais uma denúncia contra policiais militares arquivada, sob o pretexto de legítima defesa” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2016, p. 53), o Superior Tribunal de Justiça negou o pedido, deixando o processo novamente a cargo da mesma justiça baiana.

Após cinco anos da Chacina do Cabula, a *Campanha Reaja ou Será Morto, Reaja ou Será Morta* promoveu uma homenagem às vítimas plantando 12 árvores na região da Vila Moisés, onde os corpos foram encontrados. Ao Estado da Bahia coube sustentar, ainda que silenciosamente, dois fatos que atualizam os sentidos referentes ao racismo institucional: o fato de o processo seguir em segredo de justiça, o que dificulta o controle social dos atos jurisdicionais e a publicização da maneira como o Judiciário reage a casos como este; e o fato que dos nove policiais envolvidos no caso, oito continuaram trabalhando nas ruas ao longo do processo de responsabilização criminal, o que nos convoca a refletir sobre os distintos graus de implicação nos processos de responsabilização, que não raro podem levar à ausência completa de punição e à distribuição desigual de responsabilidade internamente à corporação.

CONCLUSÃO

A alta letalidade das ações policiais, por si só, já seria em si deletéria para o Estado de Direito e a democracia brasileira. Mas, somada a essa, é possível observar que as respostas estatais a este fenômeno fornecem ainda mais elementos tensionadores do pressuposto segundo o qual a população negra no Brasil teria seus direitos e garantias preservados pelas instituições do sistema de justiça.

A ideia de falha coletiva na prestação de um serviço por um conjunto de instituições às pessoas negras é plausivelmente sustentável quando olhamos para os resultados da atuação do sistema de justiça no que concerne às respostas estatais às abordagens policiais com resultado morte.

Um olhar atento para o perfil racial das vítimas sugere a predileção da violência policial letal por um grupo específico, que também é mais atingido pela vitimização policial e nas ocorrências de homicídios dolosos, o que denota que não há eventualidade quando a bala encontra o corpo negro.

As pesquisas apontam para os arquivamentos sistemáticos de inquéritos policiais – o que reforça a persistência dos “autos de resistência” – e para as reiteradas absolvições. Desatrelados de um contexto no qual a existência de racismo é silenciada, quando não é explicitamente negada, essas descrições se tornam inócuas à compreensão aprofundada das causas e consequências que autorizam a sua continuidade.

Somados a esses desfechos, que revelam o caráter pouco responsivo do direito brasileiro ao problema da letalidade policial, tem-se uma série de obstáculos normativos e de conflitos interinstitucionais que contribuem ainda mais para a fragmentação e a não uniformização das respostas estatais, seguidas do desprezo e da ausência de escuta às contribuições dos movimentos negros e dos/as pesquisadores/as.

O conceito de racismo institucional, como se viu ao longo do texto, nos permite unir as pontas soltas e produzir uma trança conceitual que incorpora três elementos cruciais: a negligência do Estado em produzir dados não só sobre raça, mas sobre quaisquer aspectos que permitam enfrentar desigualdades de raça, gênero, geração, orientação sexual e classe, ao longo do fluxo do sistema de justiça criminal - aqui nomeada de desracialização da informação; a imunização da polícia que mata, que se dá de maneira difusa por diferentes atores jurídico-processuais ao longo do fluxo de responsabilização e a massiva vitimização negra que autoriza a continuidade dos desfechos e das maneiras de produzi-los.

Portanto, para além do quantitativo exacerbado de mortos vítimas da violência policial letal ser composto majoritariamente por pessoas negras – o que tem normalizado a matança –, o descompromisso do Estado brasileiro em produzir dados sobre raça e a fragmentação de respostas institucionais, alheias umas às outras, são fatores que autorizam a sustentação da existência de uma “falha coletiva” na prestação jurisdicional quando a polícia mata, isto é, da persistência do racismo institucional no sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2017.

ALMEIDA, Silvio Luiz de; DAVOGLIO, Pedro. Notas sobre a tradução. In.: ALEXANDER, Michelle. **A nova segregação: racismo e encarceramento em massa**. São Paulo: Boitempo, 2017.

ALVES, Enedina do Amparo. **Rés negras, Judiciário branco: uma análise da interseccionalidade de gênero, raça e classe na produção da punição em uma prisão paulistana**. 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília: CNJ, 2018.

BUENO, Samira. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação (Mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2014.

CAMPOS, Luiz Augusto. Racismo em três dimensões: uma abordagem realista-crítica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 32.95, 2017.

CANO, Ignácio; FRAGOSO, José Carlos Fragoso. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro: a atuação da justiça militar. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. Ano 8, n. 30, abril-junho, 2000.

CAPPI, Riccardo. “A teorização fundada nos dados”: um método possível para a pesquisa empírica em direito. In.: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

CARMICHAEL, Stokely; HAMILTON, Charles V. Black power: The politics of liberation in America. **Racism: Essential Readings**, 2001, 1.18: 111.

DUARTE, Evandro Piza. **Criminologia & racismo**. Curitiba: Juruá, 2017.

FERREIRA, Poliana da Silva. Uma Leitura da produção de estatísticas de homicídios em Salvador. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 4, n. 1, fev, 2017.

FERREIRA, Poliana da Silva; CAPPI, Riccardo. Como a academia observa o Estado que mata? Uma análise da produção acadêmica brasileira sobre “autos de resistência” (1997–2016). **Anais XXXI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología - ALAS**. Montevideo, 3 a 8 de dezembro, 2017. ISBN 978-9974-8434-7-9.

FERREIRA, Poliana da Silva. **A responsabilização da polícia que mata**: um estudo de caso sobre o tratamento jurídico das abordagens policiais com resultado morte. Dissertação (mestrado em direito). São Paulo: Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

FERREIRA, Poliana et al. População Negra e prisão no Brasil: Impactos Da Covid. **Afro Cebrap: Informativo Desigualdades Raciais e Covid-19**, São Paulo, v. 4, 2020.

FERREIRA, Poliana da Silva. Direitos fundamentais e letalidade policial: sentidos opostos numa mesma trilha. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade-REDES**, 2019.

FERREIRA, Poliana da Silva. Como abrir a caixa de pandora?: estratégias metodológicas para o estudo da polícia que mata. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 6, n. 1, 10 maio 2019.

FERREIRA, Poliana da Silva; CAPPI, Riccardo. Contando as mortes de jovens negros: narrativas de um real insustentável. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, 2016.

FERREIRA, Poliana. **Justiça e letalidade policial**: responsabilização jurídica e imunização da polícia que mata. Editora Jandaíra, 2021, no prelo.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão**: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FREITAS, Felipe da Silva. Juventude negra: entre direitos e violências. **MPMG Jurídico**, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Ano 14, 2020.

GOULART, Henrique Rodrigues de Paula. **Entre os Estados Unidos e o Atlântico Negro**: o Black Power de Stokely Carmichael (1966-1971). 2019. 223f. Dissertação de mestrado - Departamento de História. Universidade de São Paulo, 2019.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. Editora 34, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. In.: _____. **Estudos e Pesquisas**. Informação Demográfica e Socioeconômica, n.41, Brasília, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2018**: principais resultados. Brasília, IPEA, FBSP, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**: principais resultados. Brasília, IPEA, FBSP, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2020**: principais resultados. Brasília, IPEA, FBSP, 2020.

JONES, Camara Phyllis. Confronting institutionalized racism. **Phylon** (1960-), v. 50, n. 1/2, Clark Atlanta University, 2002.

JUSTA. **Desigualdades na Magistratura**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2019, Disponível em: <http://justa.org.br/dados/#/>, Acesso em Dez. 2019.

KAMINSKI, Dan. **Pénalité, management, innovation**. Namur: Presses universitaires de Namur, 2009.

JUSTA. **Condamner**: une analyse des pratiques pénales. Toulouse : Editions Érès, 2015.

MATTOS, Saulo Murilo de Oliveira. **Ministério Público, Persecução Penal e Tráfico de Drogas**: Achados Empíricos. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

MISSE, Michel (coord). **Relatório final de pesquisa “autos de resistência”**: uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do rio de janeiro (2001-2011). Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana Universidade Federal do Rio de Janeiro Edital MCT/CNPq N° 14/2009 – Universal. Rio de Janeiro, 2011.

MOORE, Carlos. **A África que incomoda**: sobre a problematização do legado africano no cotidiano brasileiro. Belo Horizonte: Nandyala, 2010.

MOORE, Carlos; FERREIRA, Silvia Lúcia. **Editorial**: racismo e sociedade. Revista baiana de enfermagem. v. 29, n. 3, 2015, p. 189. DOI: <http://dx.doi.org/10.18471/rbe.v29i3.14420>

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

PORTAL GELEDÉS. **Por uma desracialização de fato!** Entrevista com Carlos Moore. 05 fev 2010. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/por-uma-desracializacao-de-fato-entrevista-com-carlos-moore/>.

SHEPTYCKI, James. Le problème de la responsabilité et de l'action policière sous tous ses aspects. Pour une cartographie générale de la responsabilité en matière de police à l'ère post-moderne, **Cultures & Conflits** [En ligne], 48 | hiver 2002, mis en ligne le 27 avril 2003, consultado em 20 de fevereiro de 2018. URL : <http://conflits.revues.org/905>

VARGAS, João Costa. A diáspora negra como genocídio: Brasil, Estados Unidos ou uma geografia supranacional da morte e suas alternativas. **Revista da Associação Brasileira de Pesquisadores/as Negros/as**, v. 1, n. 2, p. 31-66, 2010.

VARGAS, João H. Costa. Racismo não dá conta: antinegitude, a dinâmica ontológica e social definidora da modernidade. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, 1o Semestre de 2020 - n. 45, v. 18.

VERANI, Sérgio. **Assassinatos em Nome da Lei**. Rio de Janeiro: Aldebarã, 1996.
WERNECK, Jurema. Racismo institucional e saúde da população negra. **Saúde e Sociedade**, 2016, v. 25.

ZACCONE, Orlando. **Indignos de vida**: A forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 07/07/2021.

Aprovado: 16/09/2021.

Páginas: 284-311.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.14610

*
Mestrando em Direito da
Universidade de Caxias do
Sul (UCS).

lgbattisti@ucs.br

OrcID: 0000-0001-5945-8807

**
Doutora em Serviço Social
PUC-RS - Universidade de
Caxias do Sul.

ampcamar@ucs.br

OrcID: 0000-0001-7654-2058



A questão agrária e a (re)distribuição fundiária no Brasil: engendramento do modelo institucional de federalismo cooperativo ecológico?

The agrarian question and the land (re)distribution in Brazil: engendering the institutional model of ecological cooperative federalism?

La cuestión agraria y la (re) distribución de la tierra en Brasil: ¿engendrar el modelo institucional del federalismo cooperativo ecológico?

*Lucas Garcia Battisti**

*Ana Maria Paim Camardelo***

Resumo

A estrutura fundiária concentrada é uma das principais expressões da formação político-econômica brasileira, conformando, simultaneamente, a desigualdade social e a degradação ambiental, mesmo diante de políticas ambientais e de reforma agrária, instituídas de maneira compensatória. O objetivo desse trabalho é verificar se há uma continuidade histórica, expressa no sistema de competências da Reforma Agrária e do Federalismo Cooperativo Ecológico, que indique uma resposta uniforme a estas expressões da questão social. Foi empregada a revisão bibliográfica e a pesquisa documental, pautada pela teoria do conflito e pelo método analítico. Mesmo que a abertura a participação, institucionalizada pelas tendências descentralizadoras, represente pontos de convergência entre as políticas ambientais e de refor-

ma agrária, não há integração e continuidade entre estas políticas. Pelo contrário, houve o congelamento da reforma agrária, ante a emergência dos novos direitos, especialmente os ambientais, o que diminui o alcance da resposta à crise ambiental e da questão agrária.

Palavras-chave: Questão agrária. Federalismo cooperativo ecológico. Reforma agrária. Políticas ambientais. Estatuto da terra.

Abstract

The Brazilian political-economic formation express in land ownership one of the main axes between social inequality and low ambiental quality, even that exist ambiental and land reform policies. The goal of this article is to verify if there is a historical continuity, expressed in the competence system of Agrarian Reform and Ecological Cooperative Federalism, that indicate a uniform response to these expressions of the social question. For that, bibliographic review and documental research was used, oriented by conflict theory and analytical method. Even though the relative openness to participation, expressed by decentralized trends of these models, represents points of convergence between policies, there is no integration and continuity between environmental and land reform policies. On the contrary, there was a freeze on land reform, in the face of the emergence of new rights, especially environmental, which reduces the scope of the response to the environmental crisis and the agrarian question.

Palavras-chave: Agrarian question. Ecological cooperative federalism. Land reform. Environmental policies. Land statute.

Resumen

La formación político-económica brasileña expresa en la propiedad de tierra uno de los ejes principales entre la desigualdad social y la mala calidad ambiental, aunque existen políticas ambientales y de reforma agraria. El objetivo de este trabajo es verificar si existe una continuidad histórica, expresa en el sistema de competencias de la Reforma Agraria y el Federalismo Cooperativo Ecológico, que indica una respuesta uniforme a estas expresiones de la cuestión social. Se empleó una revisión bibliográfica y una investigación documental, basada en la teoría del conflicto y guiada por el método analítico. Aunque la relativa apertura a la participación, expresada por la descentralización institucional, representa puntos de convergencia, no existe integración y continuidad entre las políticas ambientales y de reforma agraria. Por el contrario, se produjo un congelamiento de la reforma agraria, ante el surgimiento de nuevos derechos, especialmente ambientales, lo que reduce el alcance de sus respuestas.

Palabras clave: Cuestión agraria. Federalismo cooperativo ecológico. Reforma agrária. Políticas ambientales. Estatuto de la tierra.

INTRODUÇÃO

Dada a posição de centralidade assumida pela questão agrária no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, não é demais afirmar que “os momentos mais notáveis da história da sociedade brasileira estão influenciados diretamente pela questão agrária” (IANNI, 1984, p. 7). Não à toa:

a questão agrária está presente na transição da Monarquia à República, do Estado Oligárquico ao populista, do populista ao militar, na crise da ditadura militar e nos movimentos e partidos que estão lutando pela construção de outras formas de Estado. (IANNI, 1984, p. 8)

Na história da sociedade brasileira, nem sempre a questão agrária se manifestou por si. Conforme discute Martins (1999, p. 99), por vezes, a questão agrária se expressou por detrás de tensões religiosas existentes entre o catolicismo popular e o catolicismo institucional; já em outros momentos, foi manifestada em conflitos militares e policiais, sob a expressão de violentos confrontos no campo. Assim, em contexto de difusas expressões perante a formação do Estado e da sociedade, a questão agrária aparece como “um conjunto pontas desatadas desse longo e inacabado processo histórico” (MARTINS, 1999, p. 101).

Se controverso o entendimento sobre o que, de fato, é a questão agrária, também foram controversas as respostas dadas às suas expressões. Para os fins desse trabalho, a questão agrária será entendida em seus termos clássicos, como o “bloqueio que a propriedade de terra representa ao desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital” (MARTINS, 1999, p. 99). Diante dessa abordagem, que aponta à propriedade de terra como a principal condicionante das expressões da questão agrária, entende-se que a Reforma Agrária é a principal resposta dada pelo Estado brasileiro à emergência destas contradições. Portanto, para fins conceituais, a Reforma Agrária é

todo ato tendente a desconcentrar a propriedade da terra quando esta representa ou cria um impasse histórico ao desenvolvimento social baseado nos interesses pactuados pela sociedade. (MARTINS, 1999, p. 107)

A reforma agrária, diante da dinâmica do desenvolvimento dependente¹ brasileiro, é uma resposta que se encontra imbricada com outras expressões da questão social, em particular com aquelas afetas à questão ambiental, diante da potencialidade desta política em reestruturar o setor agrário - responsável por considerável parcela da acumulação capitalista e, simultaneamente, por irreparáveis danos ambientais². Essa rees-

¹ Há um amplo debate, calcado em distintas concepções teóricas, sobre o conceito de desenvolvimento dependente. O termo empregado neste estudo se refere à abordagem de Fernandes (2009), que aponta como particularidade do desenvolvimento do capitalismo brasileiro a “articulação estrutural de dinâmismos econômicos externos e internos” (FERNANDES, 2009, p. 60). Esta interpretação aponta que os setores vinculados ao capital interno se empenham em “garantir as condições desejadas pelos parceiros externos, pois vêm em seus fins um meio para atingir os seus próprios fins” (FERNANDES, 2009, p. 60).

² Exemplificativamente, vide os fenômenos de expansão da fronteira agrícola, especialmente no cerrado e na Amazônia, a partir do desmatamento de vegetação nativa, com fins de exportação de *commodities* como soja e carne para o mercado externo, conforme apontado por Rajão, *et al.* (2020). Em geral, a inserção do Brasil no mercado internacional, pela via da produção de *commodities*, representa uma espécie de *continuum* extrativista, impondo severas limitações à proteção ambiental.

truturação, conforme aponta Henig (2018, p. 338), passa pelo fortalecimento da agricultura familiar em sua base geográfica e agroecológica, medida que pode, inclusive, reduzir desigualdades sociais, eis que “a produção de alimentos que é a base da cesta básica dos brasileiros é em grande parte produzida pela agricultura familiar” (HENIG, 2018, p. 338). Ainda, para além do desenvolvimento social, a agricultura familiar assume protagonismo em dimensão ambiental, pois é orientada em produções de pequena e média escala, de modo que o meio ambiente é utilizado, essencialmente, para o atendimento das necessidades alimentares, sem que a produção seja massiva e voltada para o mercado externo (HENIG, 2018, p. 339).

Vista em sua totalidade, as intersecções entre as expressões da questão agrária e ambiental exigem articulações federativas para efetivação de políticas públicas que busquem responde-las. Esse fato traz à tona o debate sobre a repartição de competências, já que são esses meios que “demarcam os papéis institucionais” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 48) que legitimam, juridicamente, a intervenção estatal.

É da questão federativa brasileira³ que decorre a problemática que motiva este estudo. Busca-se elucidar se há uma relação de continuidade entre as competências executivas do aparato institucional da Reforma Agrária, cujo marco é o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), e do modelo democrático-participativo do Federalismo Cooperativo Ecológico, que uniformiza e regula as competências para execução de políticas ambientais. O objetivo desse trabalho é, portanto, verificar se as competências executivas da Reforma Agrária são semelhantes àquelas do sistema de Federalismo Cooperativo Ecológico, no intuito de identificar se há uma possível continuidade histórica (ou uniformidade) no que diz respeito às formas pelas quais o Estado brasileiro interveio nestas expressões da questão social.

Parte-se do pressuposto de que a Reforma Agrária e as Políticas Ambientais são respostas institucionais às expressões da questão agrária e ambiental, respectivamente. Mesmo que essas manifestações tenham sido tradicionalmente abordadas em distinção, a realidade, em sua totalidade, é a “unidade entre fenômeno e essência” (KOSIK, 1995, p. 16) e, em decorrência disso, reduzir os fatos a sua imediaticidade equivale a “cifrar a cifra” (KOSIK, 1995, p. 55), eis que “o fato é, tão somente, uma cifra da realidade” (KOSIK, 1995, p. 55).

Desta forma, os modelos de competências ora problematizados são compreendidos como cifras da realidade e, como tais, não são inteligíveis em si e tão pouco reduzem a realidade ao seu movimento particular. Pelo contrário, estes quadros institucionais guardam íntima relação com a questão agrária brasileira e com os intentos

³ A questão federativa brasileira, ou seja, as tensões que existem entre os Entes Federativos em prol da unidade nacional são vistas a partir do entendimento de federalismo segundo Antunes (2015, p.3, *apud* KARMIS; NORTON, 2005, p. 7): “um arranjo político, mediante o qual duas ou mais comunidades autogovernadas dividem o mesmo espaço político”.

de democratização social do País, consistindo em regulamentações às relações sociais campesina.

É no contexto campesino em que os novos direitos, em particular os ambientais, contrastam com as antigas formas de exploração do trabalho humano, confrontando o arcaico e o moderno, em contexto de modernização do arcaico⁴. Neste *lócus*, as arcaicas lutas por terra, trabalho e alimentação tencionam e são tencionadas por uma estrutura agrária historicamente conservadora, legitimada pelos direitos de propriedade e liberdade econômica. No enredo da emergência de novos direitos, esses conflitos representam a movimentação histórica de relações sociais ao mesmo tempo antagônicas e complementares, que abarcam trabalhadores e fazendeiros, oligarcas e empresários, máquinas e mãos humanas.

A partir da orientação epistemológica da teoria do conflito⁵, foi empregada a dialética da totalidade concreta, definida por Kosik (1995), no intuito de compreender o fenômeno jurídico como *cifra* dos movimentos da sociedade brasileira, em suas repercussões políticas e econômicas. O método empregado para o exame dos modelos institucionais, em seu aporte legislativo, foi o analítico.

Trata-se de uma investigação exploratória, pautada pela revisão bibliográfica e pela pesquisa documental. Ao passo que a pesquisa documental foi centralizada na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Terra, a revisão bibliográfica tomou duas obras como referências: as *Origens Agrárias do Estado Brasileiro*, de Octávio Ianni, consultada no intuito de subsidiar a discussão sobre a questão agrária; e *Federalismo e Competências Ambientais*, de Paulo de Bessa Antunes, que subsidiou a discussão sobre o federalismo brasileiro, em recorte ambiental. Ambos os eixos foram complementados por artigos pesquisados na plataforma “*scielo*” e por legislações relacionadas à matéria.

O fenômeno jurídico, para os fins deste trabalho, será abordado em movimento, considerando “a realidade social como unidade dialética de base e de superestrutura e o homem como sujeito objetivo, histórico-social” (KOSIK, 1995, p. 52). Desse

4 Na obra de Fernandes (2009) esse conceito apresenta desdobramentos e é narrado, por vezes, como modernização “conservadora”, “autoritária”, “autocrática”, entre outros. Em seu âmago, a modernização do arcaico representa o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, caracterizado pela modernização das relações de produção a partir de bases arcaicas, como é o caso de estruturas latifundiárias, no âmbito da propriedade, e de relações de estigma e exclusão, no que se refere à integração da mão de obra escrava nas cadeias produtivas do trabalho livre. Em síntese, esse conceito representa a aparente diferença de tempos sociais, que marcam as profundas desigualdades político-econômicas características da sociedade de classes brasileira (FERNANDES, 2009, p. 48).

5 Este termo decorre da tipologia proposta por Collins (2009) em sua sistematização sobre as principais vertentes do pensamento sociológico clássico e contemporâneo. Para ele, duas são as principais características da tradição do conflito: considerar que “a sociedade consiste em conflito e quando esse não é explícito, ocorre um processo de dominação” (COLLINS, 2009, p. 49); e entender que “a ordem social é constituída por grupos e indivíduos que tentam impor seus próprios interesses sobre os outros, sendo que podem, ou não, irromper conflitos abertos nessa luta por obter vantagens” (COLLINS, 2009, p. 49).

pressuposto decorre a divisão capitular ora proposta, expressa em três *momentos do todo*: primeiramente, serão discutidas algumas relações entre a questão agrária e o federalismo no processo de formação do Estado brasileiro; posteriormente, o Estatuto da Terra será abordado perante a emergência da agenda ambiental; por fim, a Constituição Federal de 1988 será analisada, a partir do crivo das competências ambientais e dos instrumentos de reforma agrária.

1 A QUESTÃO AGRÁRIA E O FEDERALISMO: ARTICULAÇÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL

O Brasil talvez seja o único “grande” país que vivenciou um profundo e complexo processo de crescimento e desenvolvimento econômico sem promover substanciais mudanças na questão da propriedade fundiária. [...] A Europa Ocidental e países como os Estados Unidos (Homestead Act de 1862), China (O Grande Salto para a Frente, de 1959) e URSS (a partir da revolução de 1917) em algum momento, e de diferentes formas, promoveram o maciço acesso da população à terra, e mesmo vizinhos latino-americanos, como a Argentina, forjaram sociedades mais abertas no que se refere à propriedade de terra (vide as políticas de colonização do território implementadas no século XIX) do que a brasileira. (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 214).

Sem a pretensão de esgotar o tema, este tópico resgata o histórico de algumas das principais expressões da questão agrária brasileira, contextualizando-as com o processo de formação do Estado Brasileiro e de sua dinâmica federalista. Serão apontadas algumas características manifestas dos conflitos agrários, assim como de suas respostas, no intuito de contextualizar a agenda política que orientou o Estatuto da Terra.

1.1 Heranças extrativistas: Da colonização à Proclamação da República (1500-1891)

O modelo de colonização imposto pela Coroa Portuguesa ao território brasileiro, marcado pela exploração da mão de obra (escrava) e dos recursos naturais, assentou características fundamentais da estrutura fundiária brasileira. Naquela época, a Coroa clamou para si a propriedade fundiária, ao fazer uso de uma legislação já existente e aplicada em Cabo Verde e na Ilha da Madeira. Assim, “optou-se pela divisão do território em extensas capitanias de caráter hereditário” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 215).

Nesses moldes, a partir da mão de obra escrava, a colônia brasileira foi dinamizada conforme as exigências de Portugal para a reprodução ampliada do capital mercantil e, assim, a ocupação territorial brasileira correspondeu “ao papel dessa

região na típica divisão internacional do trabalho da época moderna” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 215). Nesse período, os portugueses empenharam-se em consolidar uma estrutura burocrática mínima, além de viabilizar a unificação territorial pela criação de vilas e fortes militares, que “funcionavam não somente como defesa contra-ataques piratas ou indígenas, mas como marco estratégico ao mesmo tempo em que novas terras eram povoadas e colonizadas” (ANTUNES, 2015, p. 47 *apud* OLIVEIRA, 2011).

A necessidade de demarcar as fronteiras para conter as invasões espanholas e as insurgências de indígenas e escravos acelerou a processo de burocratização do Império. A partir deste momento, a reprodução do capital mercantil encontrou seu apogeu “naquele que constituiu o negócio mais rentável de toda a época moderna: o tráfico de escravos” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 216). O resultado não poderia ser outro: o latifúndio, a monocultura e a escravidão marcaram a mórbida herança colonial brasileira.

Contudo, a manutenção das fronteiras do vasto território brasileiro passou a ser uma tarefa árdua para o Império, o que exigiu um reposicionamento da política de colonização visando proporcionar maior povoamento territorial. Pressões externas, decorrentes do desenvolvimento do capitalismo mercantil e advindas da Inglaterra, tensionaram o modelo escravocrata da mão de obra brasileira. Nesse cenário, o Império instituiu a Lei de Terras (Lei 601/1.850), que “dispõe sobre as terras devolutas do império” (BRASIL, 1850, s/p) e determina que sejam elas cedidas a título oneroso tanto para empresas particulares, quanto pra o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros (BRASIL, 1850, s/p).

Em síntese, a Lei de Terras transformou as terras devolutas em mercadoria, possibilitando a transmissão de propriedade somente pela venda em hasta pública, o que induziu, por via de consequência, a burocratização dos registros fundiários (BRASIL, 1850). Ao passo que essa legislação propiciou incentivos fiscais para a imigração, serviu para antecipar as consequências da abolição da escravatura, tratando de regular o preço das terras e encarecê-las, visando “evitar que os trabalhadores livres viessem a se tornar proprietários, fugindo assim à condição de vendedores de força de trabalho” (IANNI, 1984, p. 14).

Não à toa, pouco tempo depois, em 1888, foi abolida a escravatura. Essa conjuntura, aliás, foi “responsável pela institucionalização de um direito fundiário que impossibilita desde então uma reformulação radical de nossa estrutura agrária” (MARTINS, 1999, p. 102). Nesse contexto, tanto o ex-escravo, quanto o imigrante, tiveram acesso bloqueado a propriedade fundiária, abrindo espaço para o colonato como forma de trabalho hegemônica (IANNI, 1984, p. 16-17).

A generalização do colonato, processo convergente com a abolição da escravatura, movimentou o eixo dinâmico da economia brasileira para as atividades da cafeicultura, concentradas, especialmente, no Estado de São Paulo. Nesse cenário, a burguesia agrária do primeiro Oeste paulista, centrado em Campinas, “influenciou decisivamente a política de substituição do trabalho escravo pelo livre” (IANNI, 1984, p. 12). Tamanha a influência deste setor na dinâmica de dependência político-econômica brasileira, que esta articulação acabou assumindo o poder republicano, em 1891, a partir da Proclamação da República (IANNI, 1984, p. 12-13).

1.2 O congelamento da questão agrária: Da República oligárquica à necessária industrialização (1891-1930)

Na primeira parte das pesquisas que compõem a obra “As Origens Agrárias do Estado Brasileiro”, nominada “A classe operária vai ao Campo”, Octávio Ianni (1984) busca explicar de que forma a questão agrária dinamizou a formação do Estado e da sociedade brasileira. Seu objeto de estudo é o município de Sertãozinho, formado a partir da “expansão do capitalismo no mundo agrário” (IANNI, 1984, p. 10). Essa cidade “exprimiou bastante bem o caráter da economia e sociedade construídas pela cafeicultura no Oeste Paulista” (IANNI, 1984, p. 10), pois teve seu apogeu diante da conjugação de processos históricos como o declínio do trabalho escravo, a generalização do trabalho livre pela imigração italiana e a expansão da cafeicultura.

Com a expansão da mão de obra livre, para a consolidação da economia cafeeira, a escravidão foi substituída pelo contrato de colonato⁷, viabilizado por incentivos a imigração italiana, eis que, ideologicamente, estes foram elencados como melhor opção, a pretérito dos ex-escravos (IANNI, 1984, p. 25). Os italianos chegavam aos cafezais e ocupavam porções de terra cujo tamanho era definido conforme a capacidade produtiva de cada família, sendo facultados a cultivarem culturas de subsistência. Como consequência desse modelo, inicialmente “inexistia, no tecido social, um grupo composto por uma classe média ou mesmo um *proletariado rural* que poderia constituir demanda por um mercado de terras” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 218).

⁶ Os estudos do autor narram os eventos ocorridos entre a abolição da escravatura até meados de 1970, tendo em vista sua leitura de que, até então, este foi o período determinante para a definição da questão agrária brasileira.

⁷ A partir da realidade da cafeicultura de Sertãozinho, Ianni (1984, p. 25-28) aponta que o contrato de colonato, em geral, apresentava as seguintes características: se dava pelo arrendamento de terras, geralmente, sem cobrança de aluguel; o colono recebia alguma quantia em espécie, geralmente gasta no armazém das cercanias, de propriedade do latifundiário; a família era incluída nas atividades produtivas, induzindo massiva participação do trabalho infantil.

A generalização das relações de produção baseadas no regime de colonato bloqueou a formação de uma ordem social competitiva, assentando o Brasil “em uma posição absolutamente subordinada no que se refere à industrialização (avanço das forças produtivas) e aos fluxos de capitais.” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 218). Esse foi o contexto em que “o Brasil saiu de um passado unitário para um presente federalista sem que, de fato, a centralização do poder político tenha deixado de ser uma realidade” (ANTUNES, 2015, p. 48-49).

O fim do Império abriu caminho à “descentralização política e a uma maior correspondência entre poder político e desenvolvimento social e econômico” (ANTUNES, 2015, p. 49 *apud* SCWARTZMAN, 2014). Os dinamismos estruturais da economia brasileira compeliram a graves desigualdades regionais, cujas consequências se expressaram politicamente, consolidando o estado de São Paulo como o eixo gravitacional do federalismo, pois este estado “dialogava em pé de igualdade com a federação” (ANTUNES, 2015, p. 50), enquanto os demais entes “se viam de ‘pires na mão’ clamando pelas famosas ‘verbas federais’, instrumento essencial para a manutenção do centralismo” (ANTUNES, 2015, p. 50).

O aparato institucional fundamentado em torno desta política dos governadores “era um movimento no qual as diferentes oligarquias regionais fortaleciam um poder central, em jogo dialético, que ao mesmo tempo fortalecia a centralização política regional na mão dos governadores” (ANTUNES, 2015, p. 50). Na prática, o latifúndio teve sua centralidade reforçada: ao passo que produzia a vida social brasileira; reproduzia uma precária relação mercantil que não reunia forças para promover alterações substanciais na sociedade brasileira (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 221).

Em uma economia dependente da exportação “a redução dos preços dos produtos agrícolas é essencial para a concorrência internacional”, exigindo, para a ampliação do capital latifundiário, a “redução dos custos de reprodução de força de trabalho” (MARTINS, 1999, p. 100). Neste contexto, a crise mundial de 1929⁸ aprofundou as sucessivas crises da cafeicultura e incutiu a criação de um amplo exército de trabalhadores agrícolas de reserva, apontando uma das principais contradições da reprodução do capital latifundiário brasileiro: o impedimento estrutural a uma industrialização plena, aos moldes clássicos dos países desenvolvidos (IANNI, 1984, p. 38). Foi a partir desse momento, que o Estado Brasileiro viu-se impelido a acelerar sua industrialização, até então, praticamente inexistente.

8 Importa ressaltar que Ianni (1984, p. 34) indica que a crise de 1929 foi apenas o ponto culminante de uma série de crises enfrentadas pela cafeicultura. Algumas delas de superprodução, típicas das sociedades capitalistas, e outras, como aquelas advindas das geadas e da infertilidade dos solos, determinadas por causas ambientais.

1.3 A demanda pelas reformas de base: A indústria chega ao campo e os militares ao poder (1930-1964)

As crises do modelo de organização social baseado na cafeicultura não induziram a estagnação ou a convulsão social. Nesses momentos “as forças produtivas eram reorganizadas e ganhavam novos dinamismos” (IANNI, 1984, p. 32) e, portanto, “diversificavam-se as atividades produtivas e organizavam-se sob outras formas” (IANNI, 1984, p. 32), assim como as “classes sociais ganhavam ponderações e arranjos” (IANNI, 1984, p. 32).

Se, até então, a industrialização brasileira era orientada pela distribuição de bens-salários destinados à produção, beneficiamento e transporte de café; a partir da crise de 1929, as forças produtivas presenciaram uma dinamização interna (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 221). Considerando a formação dependente do capitalismo nacional, o alcance dos projetos de desenvolvimento industrial aplicados na década de 1930 passava pela “criação de mecanismos de manutenção da renda interna” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 221), conjugados com o desenvolvimento das forças produtivas.

Em outras palavras, a garantia de um salário mínimo e de direitos trabalhistas para os trabalhadores industriais era ditada pelas “novas possibilidades de diversificação das atividades rurais” (IANNI, 1984, p. 35). Em Sertãozinho, o período de 1930 até meados de 1945 demarcou a diversificação de culturas, dando conta de uma retração da economia cafeeira para a emergência de plantações de milho, amendoim e soja (IANNI, 1984, p. 39). Nesse período, a propriedade fundiária apresentou uma tendência à desconcentração, tendo em vista a predominante orientação para o consumo interno (IANNI, 1984, p. 40).

Contudo, “a resposta dos latifúndios à depressão de sua lucratividade a partir do choque adverso de 1930 foi dada não a partir de impulsos com vistas à ampliação da produtividade” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 223), mas, “a partir do recrudescimento de formas pretéritas de organização e exploração do trabalho” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 224). Nesse cenário, o contraste entre o arcaico, expresso pelo trabalho escravo ou de baixíssima integração na relação capital-trabalho, e o moderno, saliente na maquinização do trabalho camponês e no uso de pesticidas e incrementos produtivos, encontrou na indústria canavieira um proeminente expoente (IANNI, 1984, p. 41).

O exemplo mais típico da industrialização do campo é expresso na teia de relações que envolviam a reprodução do capital canavieiro, que “deslocou para a cidade uma parcela significativa da população agrária” (IANNI, 1984, p. 44) e “aprofundou e generalizou o processo de proletarização inerente” (IANNI, 1984, p. 45). Ao mesmo

tempo, verificou-se a concentração de propriedade fundiária nas mãos do usineiro⁹ que, em sua prática cotidiana, ditava as “relações de interdependência e antagonismo entre o campo e a cidade, a agricultura e a indústria, os operários e os burgueses” (IANNI, 1984, p. 46).

Concomitante a formação da agroindústria açucareira, a pauta pela reforma agrária surgiu articulada ao debate sobre as reformas de base, emergindo “nos anos cinquenta como reivindicação dos setores esclarecidos da classe média urbana” (MARTINS, 1999, p. 102), orientados “mais por um impulso ideológico e por motivação humanitária voltada para a solução das injustiças sociais do que, propriamente, por ser expressão de uma inadiável necessidade de mudança” (MARTINS, 1999, p. 102). Nesse período, os grupos inquietos com a questão agrária “não estavam articulados por uma interpretação unânime de causas e por unânime proposição de projetos sociais” (MARTINS, 1999, p. 104).

No mesmo sentido, o pacto federalista foi severamente influenciado pelos impulsos existentes em torno do processo de industrialização, ora inclinado a viabilizar as reformas de base, ora articulado à reprodução das relações de dependência. Esse foi o contexto pelo qual a Constituição de 1946 seguiu “o mesmo padrão intervencionista que fora inaugurado entre nós pela Constituição de 1934” (ANTUNES, 2015, p. 60), viabilizando a manutenção do modelo de federalismo cooperativo e dando “abertura para a regionalização de algumas questões como o desenvolvimento do Nordeste” (ANTUNES, 2015, p. 61).

As vanguardas da organização das demandas camponesas, a Igreja Católica e o Partido Comunista Brasileiro, liam a realidade de maneira distinta, eis que “a Igreja estava preocupada com a questão social do campo mais do que com a questão agrária, em posição oposta à do Partido Comunista” (MARTINS, 1999, p. 103). Seus focos de atuação foram dissonantes: a Igreja buscava a Reforma Agrária para atenuar o “desenraizamento” ensejado pelo êxodo rural; o PCB lutava pela extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, orientado por uma leitura de história por etapas (MARTINS, 1999, p. 104).

Nessa conjuntura, prevaleceu à articulação das esquerdas com os setores desenvolvimentistas, expressa na promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (1964). Esse fato cindiu a luta no campo, desorientando e, muitas vezes, desarticulando os sujeitos que lutavam por terra e trabalho (MARTINS, 1999, p. 104-105). Assim, mesmo que o Estatuto do Trabalhador Rural tenha representado um avanço para a seguridade do trabalho rural, induzindo a burocratização dos contratos, regulamentação de salá-

⁹ Ianni (1984, p. 46) percebeu que o desenvolvimento da agroindústria canavieira coincidiu com a concentração da propriedade fundiária, diante da necessidade de controle dos processos de trabalho que produziam o açúcar pela forma de mercadoria, abarcando a plantação, a cristalização do açúcar, o beneficiamento, entre outros processos. A figura do usineiro objetivava as contradições intrínsecas a esse modelo de produção.

rio mínimo, de jornada de trabalho, férias, entre outros direitos (BRASIL, 1963, s/p) seu escopo era induzir a “proletarização” camponesa e não a distribuição fundiária. Esse posicionamento representou a não intervenção na estrutura fundiária brasileira: os setores democráticos pré-1964 deixaram para que os militares assim o fizessem.

2 ESTATUTO DA TERRA, MILITARISMO E REDEMOCRATIZAÇÃO: DA RESPOSTA À QUESTÃO AGRÁRIA A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO AMBIENTAL

Temos uma questão agrária administrada, sob controle, em grande parte porque, mesmo na máxima exacerbação da luta dos que reivindicam a reforma agrária, ela não se revela comprometedora para o funcionamento dos diferentes níveis do sistema econômico e do sistema político. Ela tende a aparecer residualmente como um problema social não referido a uma questão estrutural (MARTINS, 1999, p. 102)

A partir de uma visão contextual da questão agrária brasileira, esse tópico pretende discutir o aparato normativo da reforma agrária em contraste com a emergência dos novos direitos, em particular aqueles voltados à proteção ambiental. Neste panorama, a concentração fundiária será abordada como *continuum* de uma formação político-econômica agrária, diante das possibilidades de um futuro projeto sob influência de demandas ambientais.

2.1 Estatuto da Terra: A institucionalização da Reforma Agrária pelo Regime Militar

Se, por um lado, as ações da esquerda desorientaram a luta agrária, pois não induziram a proletarização camponesa; a Igreja, por outro lado, pecou por omissão, já que relutou em assumir a reforma agrária como política social para suas bases, já que “essa reforma a colocaria em uma relação conflitiva com os grandes proprietários de terra, dos quais era uma aliada histórica” (MARTINS, 1999, p. 105). Neste quadro, tanto os trabalhadores rurais quanto os camponeses cristãos viram-se sem projeto apto a responder à questão agrária, o que se agravou com a revogação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1973.

Partindo do pressuposto de que “uma política de reforma agrária depende de se conhecer a questão agrária para qual ela é uma resposta” (MARTINS, 1999, p. 99), nessa conjuntura, a leitura de realidade que pautou a intencionalidade da reforma agrária brasileira não foi levantada pelas esquerdas ou pela Igreja Católica. Diante da inércia dos principais organizadores da luta camponesa nesta pauta, coube à ditadura militar a institucionalização do projeto de reforma agrária.

Não à toa, a reforma agrária proposta pela ditadura militar foi alinhada com incentivos fiscais que induziram a concentração de terras ao grande capital, eis que os militares faziam-se valer da modernização da agroindústria para aumentar as exportações desses insumos, representando um reforço da dinâmica de dependência sem que houvesse equitativa distribuição de renda (MARTINS, 1999, p. 100). Nesse cenário, “uma vez que o grande objetivo das elites nacionais era avançar a acumulação capitalista sem abrir mão sobre o controle da mudança social” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 227) havia uma intencionalidade conservadora por detrás dessa reforma. A reforma agrária foi vista como um projeto de modernização do campo a partir de bases pretéritas, como se fosse possível congelar o tempo histórico ao descontinuar as expressões da questão agrária: ou seja, bloquear a própria luta de classes (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 227-228).

Fruto destas intencionalidades, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964) foi instituído para responder à questão agrária ao atenuar as contradições do “antimodelo de capitalismo rentista” (MARTINS, 1999, p. 106). A Lei nº 4.504/1964, uma das primeiras medidas do governo militar, assegura “a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social” (BRASIL, 1964, s/p). A figura jurídica da função social, por sua vez, é atribuída quando a propriedade: mantém níveis satisfatórios de produtividade; conserva os recursos naturais; favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores; e observa as justas relações de trabalho (BRASIL, 1964, s/p).

Conforme esta legislação, incube ao Poder Público “zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social” (BRASIL, 1964, s/p) e “promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil” (BRASIL, 1964, s/p). Para tal, todos os Entes Federados - União, Estados, Municípios e Distrito Federal – poderão

unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos para a solução de problemas de interesse rural, principalmente os relacionados com a aplicação da presente Lei, visando a implantação da Reforma Agrária e à unidade de critérios na execução desta. (BRASIL, 1964, s/p)

Estruturado em um modelo cooperativo de repartição de competências, o Estatuto da Terra possibilitou a alocação de recursos humanos para a execução de ordens, serviços ou atos relativos à reforma agrária (BRASIL, 1964, s/p). As amplas possibilidades de cooperação permitiam que os convênios celebrados entre o Poder Público e outros sujeitos de Direito Público, contivessem cláusula

que permita expressamente a adesão de outras pessoas de direito público, interno ou externo, bem como de pessoas físicas nacionais ou estrangeiras, não participantes direta dos atos jurídicos celebrados. (BRASIL, 1964, s/p)

O Estatuto da Terra institucionalizou um complexo sistema de distribuição de terras (e de competências executivas), cujo caráter visa à descentralização e atribui considerável protagonismo aos Estados e Municípios, a partir de ações integradas com o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, órgão posteriormente suplementado pelo INCRA (BRASIL, 1964, s/p). Assim, essa política determinava que as intervenções na propriedade fundiária fossem realizadas “por meio de planos periódicos, nacionais e regionais, com prazos e objetivos determinados, de acordo com projetos específicos” (BRASIL, 1964, s/p).

As competências executivas dispostas pelo Estatuto da Terra aproximam-se da dinâmica federativa vigente atualmente. Isso, por um lado, pode representar uma tendência a setorialidade, cujos efeitos esperados são a adequação de uma norma geral a realidades locais; contudo, por outro lado, pode instrumentalizar o poder das oligarquias, recrudescendo-as. Essa dinâmica se tornava ainda mais complexa na conjuntura militar, tendo em vista as corriqueiras intervenções da União nos estados – percalços para a efetivação da reforma agrária como política de Estado (mesmo diante das limitações desta reforma agrária).

Longe de ser uma concreta reforma de base, já que sua intencionalidade não era articular um projeto de *modernização* das forças produtivas com efetiva distribuição de renda, a reforma agrária proposta pela ditadura militar, contraditoriamente, foi instituída a partir de um aparato normativo bastante descentralizado, ainda mais ao se considerar o centralismo da época. Até mesmo os instrumentos da Política Rural, como a utilização da “tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra” (BRASIL, 1964, s/p) eram atribuídos aos Municípios, buscando, a partir da descentralização, uma maior efetividade na alocação de recursos.

Foi, também, a partir desse contexto institucional que grupos organizados pela reforma agrária, como o caso do MST¹⁰ e da CPT¹¹, articularam suas demandas - processo que teve início durante a ditadura e ápice na redemocratização (MARTINS, 1999, p. 126). Contudo, conforme situa Martins (1999, p. 124), a reforma agrária almejada pelo Estatuto da Terra reitera um caráter cíclico, pois tanto a demanda organizada por terra, quanto o número de assentamentos parecem inalterados, como se a lei pouco

10 Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

11 Central Pastoral da Terra.

modificasse a realidade brasileira e, assim, intensificasse a concentração fundiária ao naturalizar os monopólios agrários.

Durante a ditadura militar a questão agrária foi fortemente reprimida, o Estatuto da Terra não efetivou modificações substanciais na concentração fundiária e a dinâmica dependente da economia brasileira estruturou o agronegócio como “realidade dominante, ampliando a tenebrosa articulação entre expropriação e exploração dos trabalhadores” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 228). Nesse quadro, as relações de dependência continuavam “socializando seus custos sociais e privilegiando os interesses privados (internos e externos)” (FERNANDES, 2009, p.47), ao passo que fomentavam conflitos sociais, orientados a partir de representações ideológicas.

Durante a redemocratização, diante da eclosão de demandas à participação, emergiram novas forças políticas, mesmo que sob as bases pretéritas (e ainda não reformadas!) das quais o Estado Brasileiro assentou raízes. Novas tensões por mudanças foram expressas e, neste contexto, incorporadas ao quadro institucional. O novo veio à tona sem romper com o velho.

2.2 A redemocratização brasileira e os novos direitos: o meio ambiente em evidência

Antes de a Igreja Católica assumir sua posição a favor da reforma agrária, o que aconteceu somente em 1980 a partir do documento Igreja e problemas da Terra, os principais quadros da esquerda camponesa, geralmente vinculados as Ligas Camponesas, foram desarticulados pela forte repressão política que sustentava o golpe de 1964, o que representou um forte ataque à luta por uma reforma agrária estrutural (MARTINS, 1999, p. 105). Foi somente a partir da autocrítica da Igreja Católica que os grupos que clamavam por reforma agrária aproximaram-se e, finalmente, puderam traçar planos convergentes, fortalecendo a luta camponesa, mesmo que seus projetos máximos ainda estivessem destoantes.

Neste contexto, a reprodução do capital aplicado a renda fundiária encontrou no modelo agroindustrial uma formatação econômica essencial para a inserção do Brasil na economia mundial, tendo em vista que

em função do esgotamento do modelo brasileiro e da correlata crise da dívida, impõe-se a necessidade premente de geração de saldos comerciais crescentes gerados, evidentemente, pela grande agricultura. (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 228)

Na conjuntura da década de 1980, as tensões entre capital agroindustrial e trabalho camponês, em contexto de debates aflorados sobre democracia e justiça social,

foram posicionados diante da retórica empregada pelas forças em disputa pela constituição da República Federativa. Enquanto o capital agroindustrial, ideologicamente, justificava sua expansão em prol das benesses econômicas que beneficiariam a unidade nacional, a partir do aumento de sua produtividade, ou seja, de sua modernização; o campesinato lutava por reforma agrária (logo, por terra e trabalho), a partir de uma extensa articulação coligada em torno do projeto democrático. Assim, a luta por reforma agrária buscava seu espaço entre os projetos de reforma de base e, simultaneamente, convergia com a emergência dos novos direitos.

Ao passo que os trabalhadores campestres buscavam apoio, tanto em contexto institucional quanto na sociedade civil, para proposição de uma reforma agrária de fôlego, parte de seus esforços eram centrados na revisão histórica da ideologia de modernização do campo, que legitimou a repressão ditatorial à luta por terra (NOVAIS, 2018, p. 5). Inclusive, conforme aponta Novais (2018), somente a partir da comissão da verdade, a história da luta campestre contra a ditadura militar passou a ser reconhecida, mesmo que de forma relativa. Assim, durante a redemocratização, permaneceu abafada.

No contexto da formação de uma ampla coligação, as demandas por terra, por vezes consideradas arcaicas, foram preteridas em detrimento das pautas dos direitos sociais clássicos, como trabalho e seguridade social, e dos novos direitos, afetos a cultura e ao meio ambiente, por exemplo. Uma das principais condicionantes desse processo se refere ao modo como se deu a tomada de consciência dos trabalhadores agrários, já que, conforme Picolotto (2019, p. 03) os trabalhadores identificados como “agricultores familiares” nem sempre estiveram articulados em conjunto com os “trabalhadores agrícolas”, já que tratam-se de “sujeitos de composição de mão-de-obra distinta, mesmo com interesses em comum” (PICOLOTTO, 2019, p. 11). Assim, desorientados em sua composição interna, as pautas campestres não assumiram posição de centralidade.

A quantidade de modificações institucionais relativas à reforma agrária realizadas nesse período - quantitativamente inferior aos atos legislativos relativos ao meio ambiente - dá a tônica da aparente estagnação da política agrária brasileira. As consequências foram óbvias: perdeu-se o tempo histórico de alinhar uma profunda reformulação fundiária com a proteção ambiental, ou seja, de proporcionar o desenvolvimento das forças produtivas com uso racional dos recursos naturais, distinguindo, portanto, modernização de desenvolvimento.

Ao contrário da questão agrária, a questão ambiental viu na redemocratização um período de institucionalização de respostas e planos, articulados em políticas de intervenções setoriais. Bem verdade, o direito ambiental brasileiro surgiu a partir de inflexões internacionais, especialmente, pela Declaração de Estocolmo sobre o Meio

Ambiente Humano (1972), que “ensejou a abertura de uma agenda política internacional própria para a discussão e enfrentamento da crise ecológica” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 153).

Com esforços ordenados ao enfrentamento do que se convencionou como crise ecológica, a Declaração de Estocolmo “tem exercido o papel de verdadeiro guia na definição de princípios mínimos que devem figurar tanto nas legislações internas, quanto na adoção dos grandes textos de Direito Internacional” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 152-153). Foi diante da necessidade de internalização dessas diretrizes que o Direito Ambiental brasileiro passou a se desenvolver. Nesse ínterim, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 179-180) identificam três fases legislativas em matéria ambiental: a primeira, caracterizada pelo *laissez-faire ambiental*, ou seja, a liberalização da regulação ambiental, que perdura desde a colonização portuguesa até a segunda metade do século XX; a segunda, fase sistemático-valorativa, marcada pela sistematização de legislações ambientais infraconstitucionais, mormente no período da redemocratização; e a terceira, o período de *constitucionalização* do Meio Ambiente, a partir da Constituição Federal de 1988.

A redemocratização passou pela sistematização da legislação ambiental, especialmente a partir da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), que passou a orientar a proteção ambiental a partir de um sistema, necessitando, portanto, da integração de políticas públicas para responder à questão ambiental. A partir das diretrizes internacionais, estava em curso à institucionalização de instrumentos jurídicos que passaram a vislumbrar a natureza como “bem jurídico autônomo digno de proteção” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 179). Contudo, a instrumentalização dessa proteção exigia um sólido sistema de repartição de competências executivas, incipiente até então.

Tanto as expressões da questão agrária quanto ambiental podem ser locais, regionais nacionais ou, até mesmo, internacionais e, por isso, “em um regime federativo as políticas devem levar em conta a autonomia federativa” (ANTUNES, 2015, p. 87). Assim, como em diversos momentos da história brasileira, a efetivação de novos ou antigos direitos põe em evidência a questão federativa. A emergência de novas demandas, imbricadas com velhas lutas, deu à tona da promessa do improvável: como proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, distribuir terra?

3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: NOVAS RESPOSTAS PARA VELHOS PROBLEMAS

A municipalização das políticas relativas a temas sociais abre um amplo terreno de participação da sociedade civil por delegação do Estado [...] Trata-se, portanto, de um revigoramento dos valores mais positivos do nosso municipalismo [...] Eu não subestimaria a enorme brecha à participação popular que se abre com essas mudanças. Mas, não subestimaria, também, a competência dos grupos políticos de tradição oligárquica para se aproveitarem dessas possibilidades, mesmo tendo que disputá-las com os grupos emergentes da sociedade pós-ditatorial. (MARTINS, 1999, p. 120-121)

Esse tópico busca realizar breves apontamentos sobre o pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a partir da ênfase das competências executivas em matéria ambiental e da abordagem constitucional dada à reforma agrária. Busca-se compreender o movimento, expresso institucionalmente, que fundamenta eventuais convergências e dissonâncias na execução de programas ambientais e afetos a reforma agrária.

3.1 O Pacto federativo da CF/88: Tensões entre centralização burocrática e descentralização oligárquica

As iniciativas de municipalização de políticas de interesse social, na busca pela consolidação de um sistema federativo com bases principiológicas de subsidiariedade, conforme defende Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 54), foram debatidas no processo constituinte diante da leitura de serem um reforço a participação política. Contudo, esses modelos institucionais apresentaram algumas limitações práticas quanto a sua capacidade de harmonizar políticas colidentes com a autonomia dos Entes Federados (ANTUNES, 2015, p. 87). Nesse contexto, o pacto federativo foi um dos principais embates nesse processo.

Se, conforme sustenta Martins (1999, p. 107), um pacto só se torna eficaz “no âmbito das concessões que as forças em confronto possam fazer para viabilizar uma transformação institucional e social”, o pacto federativo da CF/88 expressa esta mediação. Nele, o meio ambiente aparece como uma de seus aspectos característicos, pois sua proteção esculpe limitações a alguns direitos, como a própria atividade econômica (ANTUNES, 2015, p. 63).

Neste panorama constitucional, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1988, s/p), todos dotados de autonomia, em termos limitados

constitucionalmente. Na Constituição Federal de 1988, as competências determinadas à União podem ser de três tipos: competência privativa, cuja natureza é legislativa; competência comum, em que as atribuições de cunho administrativo, são acumuladas, também, pelos Estados e Municípios; e a competência concorrente, de impressão legislativa, que possibilita aos Estados e Municípios legislar sobre determinadas matérias específicas, a partir de linhas gerais dadas pela União (BRASIL, 1988, s/p).

Na verdade, esse pacto privilegia uma sobreposição de competências. Uma das propostas de resolução para essa questão decorre do entendimento de que as competências da União precedem as demais e, portanto, os princípios gerais que regem as políticas públicas decorrem do exercício das competências privativas (ANTUNES, 2015, p. 68). Esse entendimento, em tese, endossa o centralismo e vê, por via de consequência, os Estados e Municípios como “agências administrativas e não como Entes autônomos” (ANTUNES, 2015, p. 68). Aproxima-se, por exemplo, do sistema americano.

Assim, mesmo que o texto constitucional relativo ao pacto federativo possa ser considerado relativamente descentralizador, a prática política não adquiriu essa característica. Parte da problemática da repartição de competências passa pela omissão inconstitucional do congresso em regular a matéria, reforçando sua força política em detrimento dos Estados e Municípios (ANTUNES, 2019, p. 68). Se fazendo valer da competência concorrente, o STF se posiciona favorável a esse efeito centralizador - fato manifesto nos julgados a respeito da legislação florestal - já que o órgão de cúpula entende que as competências Estaduais e Municipais são muito restritas para a abordagem da matéria (ANTUNES, 2019, p. 70).

Nem sempre a centralização representa maior efetividade na aplicação das políticas públicas. Ainda mais quando reforçadas pelas alianças cruzadas, em que os governos progressistas se aliam com oligarquias e os chamados partidos “de aluguel”, no intuito de formar uma coligação que garanta uma maior governabilidade (MARTINS, 1999, p. 117). Contudo, nesse quadro, cujas tendências centralizadoras são claras, há um relativo controle social perante as diretrizes gerais das políticas aplicadas, tendo em vista a conjuntura favorável à participação da sociedade civil, em detrimento das influências oligárquicas.

Por outro lado, dadas as dimensões continentais de um país como o Brasil, ante sua diversidade cultural e desigualdades regionais, a aplicação de políticas – determinadas, estritamente, por normas gerais – tende a induzir uma intervenção não efetiva, que decorre de inúmeros fatores, dentre eles, o díspar processo de burocratização brasileiro, que se mostra latente nos municípios predominantemente rurais. Ou seja, nessa conjuntura, um sistema fortemente centralizado pode ser igualmente *hesitante*. O que não exime o fato de que a transferência de responsabilidades federais para os

estados e municípios está sob o constante risco de reavivar o clientelismo político oligárquico (MARTINS, 1999, p. 118).

Parece adequado, assim, um sistema federativo com tendências à centralização, mas que não o seja totalmente, possibilitando à sociedade civil o controle sobre a execução das políticas estabelecidas por normas gerais. Áreas afetas ao meio ambiente e ao desenvolvimento, por exemplo, exigem leituras locais, sob pena de esvaziamento das diretrizes nacionais. Neste cenário, imbricam-se meio ambiente e federalismo.

3.2 Direito ao meio ambiente e políticas ambientais: O Federalismo Cooperativo Ecológico como instrumento de participação política

Após a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), o marco mais significativo para a consolidação da proteção ambiental no Brasil foi a constitucionalização do meio ambiente, a partir da categoria dos novos direitos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, 2014). Assim, a “proteção do ambiente – e, portanto, a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental – passam a integrar a nossa estrutura normativa constitucional” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, 2014), adquirindo *status* de direito fundamental e de fundamento interpretativo da ordem jurídica interna.

Ao compreender o meio ambiente e a proteção ambiental como objetivo e dever de Estado, a Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 225, instituiu uma dupla compreensão acerca do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: como dever prestacional, imposto ao Estado, e instituído a partir de atos que visem à garantia da tutela ambiental; e, também, como direito subjetivo, marcado pela necessária abstenção de sujeitos jurídicos quanto a interferência no exercício do direito ao meio ambiente ambientalmente equilibrado (BRASIL, 1988, s/p).

Dando seguimento ao modelo instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, por meio de intervenções setoriais, a constitucionalização do meio ambiente positivou incumbências ao poder público, de escopo não exaustivo. Assim, cabe ao Estado Brasileiro cumprir os atos de preservação, proteção, promoção, controle, definição e exigência, em vias de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente sadio (BRASIL, 1988, s/p). Para instrumentalização dessas diretrizes foram criadas políticas públicas ambientais de distintos escopos, como o caso das políticas de resíduos sólidos, recursos hídricos, entre outras - medidas que buscam a proteção do meio ambiente por meio de seus *fragmentos*, considerando o entorno humano, bem como a apropriação dos recursos naturais (ANTUNES, 2015, p. 64).

A imbricação entre um sistema federalista que reflete, sobretudo, incertezas e falta de definição da efetiva cooperação para o resguardo do meio ambiente, reafirma

a análise de Antunes (2015, p. 66) que aponta o fato de que a “repartição de competências é um dos principais entraves para a efetiva proteção ambiental” (ANTUNES, 2015, p. 66). Como já mencionado, até mesmo o exercício da plena competência concorrente vem sendo mitigado aos Estados. Não fosse o suficiente, não é clara a abordagem constitucional quanto às competências executivas dos municípios em matéria ambiental, fato que torna ainda mais complexa a efetivação da ideia do “agir localmente, pensar globalmente”, que tem nesses Entes Federados seu eixo central (ANTUNES, 2015, p. 77).

Em correlação com o princípio do Estado Socioambiental de Direito, buscando instituir mecanismos de ações locais que resguardem a proteção do ambiente global, emerge o modelo de federalismo cooperativo ecológico, a partir do entendimento de que

é fundamental uma atuação articulada entre os Poderes Legislativo e Executivo no tocante à elaboração de políticas públicas em matéria ambiental e execução das mesmas, o que, se tomarmos como parâmetro o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SINAMA) delineado no art. 6º da Lei n. 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), compreende a cooperação de todas as esferas federativas com o objetivo (e dever) comum de tutelar e promover a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 51)

Conforme defendido por Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 51) o âmbito constitucional, assim como o plano infraconstitucional, instituem um sistema normativo correspondente a “um modelo federativo cooperativo para o tratamento das competências (legislativas e executivas) em matéria ambiental”. A interpretação integrada dos artigos 23, inciso VI e VII; artigo 24, *caput* e inciso VI; artigo 225; e artigo 18; todos da CF/88 e relativos, respectivamente, a repartição constitucional de competências, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a organização político-administrativa, conduzem ao modelo de federalismo cooperativo ecológico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 51).

Ao incorporar as demandas por participação e, ao mesmo tempo, instrumentalizar a proteção ambiental, a implicação essencial do federalismo cooperativo ecológico é a emergência do princípio da subsidiariedade. Reforçado pelas diretrizes da conferência RIO-92, o princípio da subsidiariedade induz ao incremento de mecanismos democrático-participativos o que, conseqüentemente, assenta a descentralização (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017, p. 54). Como corolário da autonomia municipal consagrada constitucionalmente, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 55) apontam que a subsidiariedade é um princípio implícito e estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.

O emprego dos princípios do federalismo cooperativo ecológico e da subsidiariedade aponta para a aplicação da norma mais restritiva, em reforço da autonomia municipal. Contudo, conforme aponta Antunes (2019, p. 75), a definição de norma mais restritiva, em matéria ambiental, em alguns casos, pode representar o retrocesso da proteção ambiental. Se a definição de norma mais restritiva for determinada a partir da legislação de menor extensão, então, será legitimada a menor proteção ambiental.

Ainda, a Lei Complementar nº 40/11 estabeleceu um maior detalhamento acerca das medidas de cooperação, nos termos dos incisos III, VI, VII, *caput* e parágrafo único do artigo 23 da CF/88. Com o escopo de fixar normas de cooperação que mediam o desenvolvimento econômico e o meio ambiente, no intuito de harmonizar as políticas ambientais, a LC 40/11 arrola uma série de instrumentos cooperativos como consórcios, convênios e comissões tripartites (ANTUNES, 2015, p. 115). Contudo, aponta Antunes (2015, p. 110) “mesmo que [a LC nº 40/11] apareça como um dos principais instrumentos do ‘federalismo cooperativo ecológico’, não tratou de pacificar a matéria” (ANTUNES, 2015, p. 110).

Desde a constitucionalização do meio ambiente percebe-se um movimento de acentuada burocratização do aparato normativo relativo à proteção ambiental, conjugado com tendências a descentralização de suas competências executivas. A partir da CF/88, o meio ambiente foi pautado como agenda prioritária. Por outro lado, a questão agrária perdurou “congelada”, como fora proposto pela Ditadura Militar. É como se o novo ascendesse sem a superar o velho.

3.3 Reformas, antes que tardem: A Reforma Agrária na CF/88

Em um país cuja formação político-econômica se deu a partir do modelo de produção agroindustrial, baseado no latifúndio e no aumento de produtividade a qualquer custo, é de se esperar que o principal eixo da proteção ambiental seja direcionado às contradições decorrentes deste modelo específico de capitalismo agrário. Porém, no Brasil, a realidade é distinta. A extensão da tutela ambiental às atividades agroindustriais se torna complexa a partir do momento em que a proteção ambiental e a redistribuição de terras não são vistas em uma óptica integrada, o que leva a pensar que “a mudança na estrutura fundiária não está colocada, em longo prazo, no governo e na sociedade brasileira” (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 215).

Durante a redemocratização, as ofensivas contra o latifúndio foram articuladas em uma frente ampla pela democracia. Conjunturalmente, esses interesses foram preteridos por outras forças de maior capacidade de mobilização, especialmente em âmbito institucional. Isso significou esparsas modificações no Estatuto da Terra, a

partir de emendas que pouco alteraram o projeto da reforma agrária instituído pelos militares. Mesmo entre as médias e grandes propriedades

nas lavouras voltadas mais diretamente ao mercado interno, tais como milho, arroz, feijão e trigo, a área de cultivo pouco se ampliou, apesar do destacado aumento de produtividade, indicando que a incorporação de novas terras —o avanço da fronteira agrícola— e mesmo a reconversão de áreas mais antigas, ocorreu no sentido de uma especialização na produção de gêneros agrícolas com preços crescentes no mercado internacional (inflação de commodities), dos quais a soja merece destaque. Nestes termos, o país tem caminhado para a “*primarização*” de sua economia, regredindo historicamente nos quadros de uma reversão neo-colonial. (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012, p. 229)

Nesse íterim, o traço mais marcante do tratamento constitucional conferido a reforma agrária diz respeito à constitucionalização de dispositivos de teor idêntico aqueles do Estatuto da Terra, promulgado em 1964. Ao passo que a positivação constitucional dificulta a flexibilização das diretrizes da reforma agrária, em razão de maior rigidez se comparada com uma lei ordinária, também implica em uma estagnação de avanços. As definições da figura jurídica da função social da propriedade – observância da legislação trabalhista e do melhor interesse para proprietários e trabalhadores; preservação ambiental; e aproveitamento racional dos recursos naturais –, além das disposições sobre a destinação das terras públicas e devolutas, compatibilizando-as com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, aparecem como meras *ratificações* do Estatuto da Terra, sem alterações qualitativas (BRASIL, 1988, s/p).

Além do mais, a CF/88 representou a positivação de alguns instrumentos de execução da reforma agrária, como a desapropriação para fins sociais (e suas respectivas limitações) e usucapião de propriedade rural. Assim, tendo como eixo central a Reforma Agrária, a CF/88 dispõe que a

política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes [...] (BRASIL, 1988, s/p).

Nesse cenário, a principal modificação na estrutura normativa da reforma agrária decorre do reforço a participação dos atores sociais envolvidos nas demandas por terras. Assim, diante da aparente *estagnação* e das limitações constitucionais a respeito da reforma agrária, “o rentismo apoiado na relevância da propriedade da terra está em conflito com os propósitos governamentais e, ao mesmo tempo, está ‘domesticado’ pela aliança política em que o pacto institucional se baseia” (MARTINS, 1988, p. 119).

Contudo, há de se considerar que a CF/88 se mostrou silente no que se refere às competências executivas relacionadas à reforma agrária, tanto na criação dos planos federativos dessa política, quanto nos entes incumbidos na execução de seus instrumentos. Bem verdade, os termos constitucionais positivados a partir de 1988 indicam uma fraca aproximação entre a questão federativa e o plano de reforma agrária, eixo central da resposta à questão agrária. Portanto, ao que tudo indica

a política fundiária tem por objetivo reconhecer a institucionalidade do problema como problema social e o ministro tem aí a função de gestor de uma conflitividade administrável, como de certo modo já se propunha no regime anterior [Governo Militar]. Com a diferença de que agora devem prevalecer os mecanismos da negociação, e portanto os da lei, e não os da repressão (MARTINS, 1999, p. 120).

Diante do pacto democrático que funda a CF/88, tanto a política fundiária quanto a reforma agrária têm por objetivo “atenuar e circunscrever o rentismo” (MARTINS, 1999, p. 120), de modo a tornar viável um modelo de desenvolvimento – e não somente de modernização – que induza a geração de renda interna e promova reduzidos impactos ambientais. Dentro das naturais limitações das propostas dentro da ordem, ou seja, de planos que buscam atenuar as contradições da dinâmica dependente a partir de um pacto (o que presume concessões das forças em conflito), a distribuição fundiária aparece como alternativa para a reconfiguração da sociedade de classes brasileira e indica caminhos para um projeto de segurança alimentar. Isso depende da opção pela via da agricultura familiar, possibilitando uma produção agrícola de efeitos ambientais reduzidos.

Assim, mesmo que “a questão agrária tenha sua própria temporalidade, que não é o tempode um governo” (MARTINS, 1999, p. 98), suas expressões devem ser respondidas ainda em tempo. Para isso, o melhor momento histórico é o agora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou investigar se há uma possível continuidade histórica, saliente à institucionalidade e expressa perante os sistemas de competências das políticas de Reforma Agrária e do Federalismo Cooperativo Ecológico, que indique uma resposta uniforme a estas expressões da questão social. Primeiramente, a burocratização do Estado Brasileiro e a consolidação da dinâmica federalista foram apontadas como respostas diretas aos fluxos político-econômicos das oligarquias rurais. Posteriormente, o Estatuto da Terra foi contextualizado como uma medida central do governo militar no trato da questão agrária, sendo posta em segundo plano quando da emergência das pautas ambientais no período da redemocratização. Por fim, um breve apartado sobre

o tratamento constitucional das políticas ambientais e de reforma agrária (e de suas respectivas competências), foi trazido à tona, visando aferir uma possível continuidade entre as vias executórias destas políticas.

Neste quadro, muito antes da institucionalização das agendas de reforma agrária e de enfrentamento da crise ambiental, constituídas, respectivamente, durante as décadas de 1960 e 1970, a questão agrária já era um dos marcos constitutivos da história do país de maior extensão geográfica da América Latina. Isto é, a questão agrária (e o seu velho intrínseco) – mais do que perduraram em frente ao novo – constituem-no diante de seu movimento. Movimento, este, pendular, em que ora indica a constituição de uma democracia restrita e de uma maior integração (sempre relativa!) na sociedade de classes; ora é irrompido pela reação de autocracias burguesas por meio de violência, repressão e rupturas institucionais (FERNANDES, 2009, p. 51).

A questão agrária movimentou-se impregnada às contradições do desenvolvimento das forças produtivas no Brasil. Tanto no período extrativista da Coroa portuguesa, quanto na monarquia, diante da sociedade estamental, a questão agrária se manifestou, predominantemente, a partir do trabalho escravo. Após a República, durante a emergência da sociedade de classes, foi expressa, principalmente, por conflitos fundiários. Esteve envolta, portanto, dos mais significativos conflitos entre capital fundiário e trabalho.

Muito influente perante a constituição do Federalismo Brasileiro, a questão agrária foi um aspecto central no processo de formação dos Entes Federativos, burocratizados a partir da generalização do capital aplicado ao trabalho no campo. Nesse ínterim, as respostas à questão agrária ainda não haviam sido institucionalizadas e, assim, tanto os trabalhadores camponeses quanto os proprietários rurais (e, posteriormente, os empresários urbanos) não haviam adquirido consciência suficiente para propô-las. Tudo mudou a partir de 1964.

Durante a Ditadura Militar, a reforma agrária, contraditoriamente, foi embriçada com a expansão da propriedade fundiária como fundamento da acumulação capitalista. O Estatuto da Terra, principal resposta a questão agrária, visava, quando muito, atenuar as contradições da expansão do capital agroindustrial, tais quais: a formação de um imenso contingente de trabalhadores agrícolas de reserva; o êxodo rural; o aprofundamento das desigualdades regionais, entre outras.

Mesmo que a redemocratização tenha acenado para a resolução de problemas estruturais da formação da democracia brasileira, conjugados com a positivação de novos direitos, a reforma agrária permaneceu “em congelamento”, assim como deixada pela Ditadura Militar. Nesse período, emergiu um ideário ideologizado de que seria possível efetivar novos direitos – sobretudo pela extensiva proteção as gerações presentes e futuras – sem que os velhos problemas fossem “desarquivados”. Ou seja, de

que seria viável alcançar a proteção ambiental sem que o modelo de desenvolvimento – a saber, a forma dependente pelo qual o capitalismo brasileiro foi historicamente estruturado diante do trabalho agrícola - fosse alterado. Em outros termos, doutrinou-se ser factível a conciliação do meio ambiente com um modelo fundiário agroindustrial, produtivista e inserido no mercado de *commodities*.

Neste quadro, as disposições relativas à reforma agrária brasileira são normatizadas, principalmente, pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Terra de 1964. É bem verdade que a CF/88 ratificou algumas disposições do Estatuto da Terra. Contudo, longe disso ser insignificante, essa positivação representa uma maior rigidez sobre a função social da propriedade. Rigidez que pode representar, ao mesmo tempo, maior garantia de manutenção dessa política; mas também, a continuidade do “congelamento” de uma reforma agrária de dimensões estruturais.

Antecipando as tendências à descentralização que caracterizam o Pacto Federativo da CF/88, o Estatuto da Terra atribuiu uma repartição de competências bastante descentralizada, ainda mais tendo em vista o passado centralizador do nosso federalismo. Na verdade, considerando que os dias atuais apresentam uma menor tendência a centralização do que antigamente, pode-se inferir que as competências delineadas para a execução do Estatuto da Terra não se encontram defasadas, eis que convergentes com o Pacto Federativo da CF/88 e consonantes com políticas públicas mais recentes, também instituídas a partir de planos de metas. Contudo, aparentemente, um sólido delineamento de competências, por si só, não garante o amplo alcance de uma intervenção estatal, já que a demanda cíclica à reforma agrária perdura na atualidade.

Já o modelo que delineia a repartição das competências executivas das políticas ambientais, o federalismo cooperativo ecológico, cujo marco é a CF/1988, é caracterizado pela sua proposição de competências, especialmente as executivas, em favor da autonomia Estadual e Municipal. Nesse sistema, o princípio da subsidiariedade aparece como corolário lógico, a partir da leitura de que é necessário “pensar localmente e agir globalmente”. Dessa forma, o Federalismo Cooperativo Ecológico articula a execução de intervenções setoriais diante as expressões da questão ambiental, a partir de características e demandas que só podem ser constatadas regionalmente.

São inegáveis as semelhanças existentes entre as repartições de competências executivas do modelo do Federalismo Cooperativo Ecológico e do programa de Reforma Agrária instituído pelo Estatuto da Terra. Contudo, salta os olhos o fato de que, aparentemente, as Políticas Ambientais têm maior alcance do que as medidas de redistribuição fundiária. Assim, mesmo que essas competências sejam parecidas, emerge no tratamento institucional dessas respostas uma processualidade que dinamiza o alcance desses dois pilares da democracia brasileira: o acesso à terra e ao trabalho; e a conservação de um meio ambiente equilibrado.

Esse fator, em conjunto com o trato distinto dispensado as expressões da questão agrária e ambiental, aponta para a inexistência de uma continuidade histórica na forma como o Estado Brasileiro interveio nessas situações. Mesmo que semelhantes, partindo do pressuposto de que os modelos tenham sido promulgados para serem funcionais, ainda perdura a desconsideração de que o novo não superou o velho, de que a modernização conservadora (diferente de desenvolvimento) pode conviver com o meio ambiente, de que a proteção ambiental virá com a diária expansão da fronteira agrária. Logo, ainda há muito que ser feito para alinhar a proteção ambiental à revisão da estrutura agrária brasileira.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2019.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais**. São Paulo: Atlas, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 601/1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 18 de Setembro de 1850.

BRASIL. **Lei nº 4.214/1963**. Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Brasília, 2 de Março de 1963.

BRASIL. **Lei nº 4.504/1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 30 de novembro de 1964.

COLLINS, Randall. A tradição do conflito. In: COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 49-106.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Global, 2009.

HENIG, Edir Vilmar. Políticas sociais, estado e reforma agrária pós-constituição de 1988. **Revista Videre**, Dourados, v. 10, n. 19, p. 323-349, Jan. 2018. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/7444/4439>

IANNI, Octávio. A classe operária vai ao campo. In: IANNI, Octávio. **Origens Agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 7-97.

KOSIK, Karel. Dialética da totalidade concreta. In: KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Editora Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1995, p. 13-64.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, Out. 1999. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701999000200007&lng=en&nrm=iso. Acessado em 12 de Julho de 2020.

NAKATANI, Paulo; FALEIROS, Rogério Naques; VARGAS, Neide César. Histórico e limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 110, p. 213-240, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 jul. 2020.

NOVAIS, Adriana Rodrigues. Los pueblos del campo y los desafíos alrededor de la justicia transicional en Brasil. **Vibrant, Virtual Braz. Anthr.**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 1-21, dez.2018. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43412018000300508&lng=en&nrm=iso. Acessado em:04 de agosto de 2020. Epub Dec 03, 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-43412018v15n3d508>.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo agr.**, La Plata, v. 9, n. 18, p. 01-39, jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942009000100001&lng=es&nrm=iso. Acessado em: 04 de agosto de 2020.

RAJÃO, Raoni et al. The rotten apples of Brazil’s agrobusiness. **Science**, Washington, v. 369, p. 246-248, jul. 2020. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/369/6501/246>. Acesso em: 30 jul. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago **Direito Ambiental: Introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Princípio do Federalismo Cooperativo Ecológico. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 47-57.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 21/07/2021.

Aprovado: 13/09/2021.

Páginas: 312-330.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.12863

*

Doutoranda em História
(bolsista Capes/PROSUC)
Mestra em Ciências Sociais
pela Universidade do Vale do
Rio dos Sinos – UNISINOS.
maira_dms@hotmail.com

OrcID: 0000-0002-2383-9883

**

Doutoranda (bolsista Capes/
PROEX) e mestra em Direito
pela Universidade do Vale do
Rio dos Sinos – UNISINOS.
mcsimonazevedo@hotmail.
com

OrcID: 0000-0002-9404-136



Negação da realidade histórica: racismo reverso entre colonialidade, direito e diferença

Denial of historical reality: reverse racism
between coloniality, law and difference

Negación de la realidad histórica: racismo
inverso entre colonialidad, derecho y difer-
encia

*Maira Damasceno**

*Maria Cândida Simon Azevedo***

Resumo

Partindo de um método de abordagem pós-estruturalista e decolonial, o presente artigo pretendeu compreender: de que forma o Direito (brasileiro) deve lidar com a ideia de racismo reverso? O texto foi separado em duas partes, que objetivaram compreender de que forma e porque o crime de racismo surgiu, estabelecendo as bases para a análise de uma decisão judicial da Justiça Federal de Goiânia/GO, e realizar uma análise crítica da decisão judicial que julgou o suposto crime de racismo reverso, assim como dos possíveis motivos que levaram o Ministério Público Federal a proceder com a denúncia. Ao final, foi possível concluir que o Direito deve tratar a ideia de racismo reverso como ela é, inexistente. O Direito deve abraçar a diferença inscrita em grupos historicamente desfavorecidos, sob pena de continuar perpetuando uma hierarquia sem fundamento e em descompasso com a realidade das relações sociais.

Palavras-chave: Racismo reverso. Colonialidade. Direito. Diferença.

Abstract

Starting from a post-structuralist and decolonial method, this article intended to understand: how should (Brazilian) Law deal with the idea of reverse racism? The text was separated into two parts, which aimed to understand how and why the crime of racism arose, establishing the basis for the analysis of a judicial

decision by the Federal Justice of Goiânia/GO, and to realize a critical analysis of the judicial decision that judged the supposed crime of reverse racism, as well as the possible reasons that induced the Federal Public Prosecutor to proceed with the denouncement. In the end, it was possible to conclude that the Law should treat the idea of reverse racism as it is, non-existent. Law must embrace the difference inscribed in historically disadvantaged groups, under penalty of continuing to perpetuate an unsubstantiated hierarchy and out of step with the reality of social relations.

Keywords: Reverse racism. Coloniality. Law. Difference.

Resumen

Partiendo de un método postestructuralista y decolonial, este artículo pretendía comprender: ¿cómo debería lo Derecho (brasileño) abordar la idea del racismo inverso? El texto se dividió en dos partes, cuyo objetivo era comprender cómo y por qué surgió el delito de racismo, sentando las bases para el análisis de una decisión judicial de la Justicia Federal de Goiânia/GO, y realizar un análisis crítico de la decisión judicial que juzgó el supuesto delito de racismo inverso, así como las posibles razones que llevaron al Ministerio Público Federal a proceder con la denuncia. Al final, fue posible concluir que lo Derecho debería tratar la idea de racismo inverso como es, inexistente. El Derecho debe abrazar la diferencia inscrita en los grupos históricamente desfavorecidos, bajo pena de continuar perpetuando una jerarquía sin fundamento y fuera de sintonía con la realidad de las relaciones sociales.

Palabras clave: Racismo inverso. Colonialidad. Derecho. Diferencia.

INTRODUÇÃO

A evolução histórica das sociedades humanas ocidentais comporta uma racionalidade liberal universalizante fundada em um paradigma antropocêntrico e eurocêntrico. Com a modernidade e a fragmentação das sociedades em diversas formas de viver, a moral, antes estabilizadora da integração social, não deu mais conta de abranger a todos, relegando ao Direito esse papel.

Em sua origem, o Direito liberal baseia-se a partir de uma lógica e experiência regional eurocêntrica que dominou o ocidente e inferiorizou culturas, grupos e indivíduos que não se enquadravam no modelo de homem/humano europeu pré-estabelecido. Desse modo, as sociedades foram desenvolvendo-se a partir da ideia europeia de igualdade como um ideal a ser alcançado.

Nesse contexto, a emergência de demandas por reconhecimento e redistribuição passam a fazer parte dos ordenamentos jurídicos, especialmente latino-americanos. Por outro lado, movimentos de reafirmação da hegemonia eurocêntrica começam a tomar forma a partir da perversão das construções jurídicas, historicamente estabelecidas em favor de minorias, a exemplo do que vem sendo chamado de racismo reverso. Portanto, partindo de uma abordagem pós-estruturalista e decolonial, o presente artigo pretende tentar compreender: de que forma o Direito (brasileiro) deve lidar com a ideia de racismo reverso? Para responder ao questionamento proposto,

optou-se pela separação do texto em duas partes/capítulos.

No primeiro capítulo, será analisado o contexto histórico em que está imbricado o crime de racismo e a distorção das noções de privilégio e raça perpetuada pela cultura colonialista arraigada no território brasileiro. O objetivo é compreender de que forma e porque o crime de racismo surgiu estabelecendo as bases para a análise de uma decisão judicial no capítulo seguinte. Na segunda parte, analisar-se-á a sentença do processo n. 3466-46.2019.4.01.3500, da 11ª Vara Federal de Goiânia/GO, no qual o Ministério Público Federal - MPF denunciou uma pessoa negra pela suposta prática do crime de racismo reverso. Para tanto, objetiva-se realizar uma análise crítica da decisão, assim como dos possíveis motivos que levaram o MPF a proceder com a denúncia, buscando compreender corretamente os fundamentos do crime em questão.

1 PARA QUE SERVE CRIMINALIZAR O RACISMO?

A emergência do Estado liberal, marcada pelo ideal de igualdade, trouxe para as sociedades a ideia de um padrão a ser alcançado, um padrão de homogeneização e de apagamento das diferenças. O Direito liberal emergiu a partir dessa forma de compreender as relações sociais e de assegurar a igualdade formal. Com a modernidade e a intensificação da pluralidade de formas de viver, a moral não consegue mais dar conta de manter a integração social a partir de uma única forma de compreender o mundo, relegando ao Direito a função de manter a estabilidade das sociedades plurais. No entanto, quanto mais igualdade é assegurada pela lei, mais diferença e pluralidade são encontradas.

Esse ideal contrasta-se com a realidade do tratamento dispensado aos povos historicamente subalternizados pelos europeus. Aimé Césaire (1978), nos anos de 1950, já denunciava o nacionalismo e a cegueira intencional da Europa em relação às suas colônias, influenciando diretamente o pensamento de seu aluno Franz Fanon (1961, 2008) que, em suas obras, trabalha com as mentes e histórias afetadas pela violência colonial, tanto de um lado, quanto do outro, além, de possuir reflexões críticas acerca das relações entre o racismo e a violenta opressão colonial. Sobre essas incoerências, Fanon nos traz a seguinte contribuição: “A burguesia ocidental, posto que fundamentalmente racista, logra quase sempre mascarar esse racismo multiplicando as nuances, o que lhe permite conservar intacta sua proclamação da suprema dignidade humana” (1968, p.135).

Nesse sentido, nascer livre, igual e racional são premissas básicas para a fundamentação das instituições liberais do Estado de direito. Mahmud (1999, p. 1222-23) explica que:

A capacidade de raciocinar, longe de ser universal, foi colocada como uma questão de educação e “criação”, pela qual se inicia em especificações de tempo, lugar e normas sociais, com o adulto branco, masculino e proprietário fornecendo o estandarte. Exclusões baseadas em classe, gênero e raça foram o resultado lógico. Ao estabelecer normas culturais específicas, pré-condições para a atualização das capacidades supostamente universais, o universalismo cedeu a exclusões, através das quais se descobriu que a liberdade não tinha aplicação nas “sociedades atrasadas”. (tradução nossa).

Não é por menos que autores como Karl Marx (1998) defendiam que o Direito era uma ferramenta para a opressão, sempre a serviço de uma classe dominante. Mas, a partir do momento em que se começa a compreender suas possibilidades emancipatórias, como a possibilidade de expressão da vontade da sociedade, observa-se uma espécie de despertar de indivíduos subordinados para o Direito. Isso faz parte da concepção de centralidade do Direito que dominou e domina a globalização neoliberal do final do século XX e início do XXI. Alguns chamam de *fetichismo do direito* o fato de que o Direito tem que resolver todas as questões de conflitos sociais que emergem no âmago das sociedades. Essa circunstância, que marca as democracias nas últimas décadas, especialmente em países latino-americanos, é chamado por Garavito e Díaz (2019) de *etnia.gov*, tratando-se da juridicização das reivindicações sobre autodeterminação, identidades culturais, reparações históricas e outros.

As disputas sociais contemporâneas são marcadas por uma explosão no campo jurídico de reivindicações alicerçadas nas noções de reconhecimento e redistribuição. Buscada em Nancy Fraser, Garavito e Díaz (2019) compreendem que a concepção de reivindicação de reconhecimento compreende litígios e iniciativas legislativas que pretendam mobilizar o direito para minar as injustiças de grupos tradicionalmente marginalizados (povos indígenas, LGBT, afrodescendentes, migrantes), e a concepção de redistribuição são as formas de ação jurídica que tem como objetivo minar as injustiças da estrutura econômica.

Nesse contexto, a ideia de diferença, marcada pelos paradigmas do pós-estruturalismo e do decolonialismo, passa a marcar as disputas sociais no interior das sociedades. E, com isso, o Direito começa a ter um papel fundamental na crítica às instituições e às concepções padronizantes fundadas no eurocentrismo. Pensar criticamente a modernidade, significa pensar criticamente o Direito, a fim de que o mesmo possa dar conta da pluralidade de concepções de forma de viver que emergem no âmago das sociedades contemporâneas.

A criminalização de atos como o racismo passa por um contexto histórico de inferiorização das pessoas negras. Embora seja uma conquista, trata-se, em certo sentido, de uma solução jurídica individual em face de uma reivindicação coletiva. Segundo Garavito e Díaz (2019, p. 357), essa é uma das consequências da judicialização das reivindicações, especialmente quando

“[...] as reparações e ações afirmativas para contrariar o legado da escravatura de mais de 12,5 milhões de africanos e seus descendentes levados à força para as Américas, ou o despojo e genocídio dos povos indígenas – são tratados mediante soluções jurídicas individuais [...]”.

Ainda assim, o pouco que foi alcançado vem sofrendo ataques e relativizações nos últimos anos, sendo imprescindível que se compreenda os fundamentos dessa criminalização em face do seu contexto histórico, como será realizado a seguir.

1.1 A historicidade do racismo brasileiro

O Brasil, além de possuir o sistema jurídico com as bases do liberalismo universal, o que, por si só, já é excludente de outras racionalidades, apresenta ainda a nefasta peculiaridade de ter sido erguido como uma nação moderna em braços escravizados, tanto de indígenas quanto de africanos e seus descendentes. O sistema escravagista durou, oficialmente, 388 anos, sendo o Brasil a última nação do mundo a aboli-lo, fazendo somente 132 anos que os escravizados brasileiros foram libertados sem nenhuma reparação, pois as discussões acerca dessa possibilidade, se fosse efetivada, concederia o direito aos ex senhores, verdadeiros prejudicados na visão hegemônica vigente. Para que isso fosse evitado, Rui Barbosa ordenou queimar os livros de registros de escravizados. (LACOMBE *et al.*, 1988).

Historicamente, Raimundo Nina Rodrigues (1894) e Gilberto Freyre (1933) em seus escritos *condenam* Barbosa por queimar as fontes pelo motivo de supostos moralismos, porém, sabe-se que foi por conta da economia e das indenizações. A elite governante não estava preocupada com a moral:

O que estava em jogo para a elite branca não era principalmente uma reforma social, mas a liberação das forças produtivas dos custos de manutenção de um grande contingente de força de trabalho confinada. A escravidão, no final do século XIX, tornara-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Em maio de 1888 veio a Lei Áurea e, 16 meses depois, como consequência direta das contradições que vivia o País, a República. Com a abundância de mão de obra imigrante, os ex-cativos acabaram por se constituir em um imenso exército industrial de reserva, descartável e sem força política alguma na jovem República. Os fazendeiros – em especial os cafeicultores – ganharam uma compensação: a importação de força de trabalho europeia, de baixíssimo custo, bancada pelo poder público. Parte da arrecadação fiscal de todo o País foi desviada para o financiamento da imigração, destinada especialmente ao Sul e Sudeste. O subsídio estatal direcionado ao setor mais dinâmico da economia acentuou desequilíbrios regionais que se tornaram crônicos pelas décadas seguintes. Esta foi a reforma complementar ao fim do cativo que se viabilizou. **Quanto aos negros, estes ficaram jogados à própria sorte.** (MARINGONI, 2011, grifo nosso).

Esses processos elucidam bem o local de exclusão reservado aos escravizados libertos nessa *nova* sociedade republicana e também das persistentes desigualdades que pendem sobre os afrodescendentes brasileiros até os dias atuais, através do poder do discurso, na produção da diferença e da subordinação, e também deve ser considerado na reflexão sobre essa emergente discussão de racismo reverso. Isso porque, mesmo 132 anos depois da libertação dos escravizados, as pessoas brancas se sentem no direito de ficar ofendidas com textos escritos por “[...] um jovem negro, que se autodeclara indígena, da etnia Guarani-Kaiowá [...]” (GOIÂNIA, 2020, p.10), acerca de suas mágoas sobre as mal resolvidas questões raciais. Sobre o poder do discurso, Mig-nolo (2017, p.18) diz o seguinte:

Suponhamos que pertence à categoria de *anthropos*, ou seja, o que na maioria dos debates contemporâneas sobre a alteridade corresponde a categoria de “outro”. O “outro”, entretanto, não existe ontologicamente. É uma invenção discursiva. Quem inventou o “outro” senão o “mesmo” no processo de construir-se a si mesmo? Tal invenção é o resultado de um enunciado. Um enunciado que não nomeia uma entidade existente, mas que a inventa. O enunciado necessita um (agente) enunciatador e uma instituição (não é qualquer um que pode inventar o *anthropos*); mas para impor o *anthropos* como “o outro” no imaginário coletivo é necessário estar em posição de gerenciar o discurso (verbal ou visual) pelo qual se nomeia e se descreve uma entidade (o *anthropos* ou “o outro”), e conseguir fazer crer que esta existe. Hoje a categoria de *anthropos* (“o outro”) vulnera a vida de homens e mulheres de cor, gays e lésbicas, gentes e línguas do mundo não-europeu e não-estadunidense desde a China até o Oriente Médio e desde a Bolívia até Gana.

Voltando ao Brasil do final do século XVIII e início do XIX, enquanto os afrodescendentes viam suas antigas colocações serem ocupadas por trabalhadores brancos assalariados, o racismo toma novas formas através do *racialismo*. Todorov (2007) faz uma distinção entre o racismo, que é um comportamento não embasado teoricamente, e o racialismo, que serve às doutrinas, construídas com argumentos e justificações científicas. Essa corrente racialista caiu bem entre a elite brasileira, que, agora, teria justificações científicas sobre sua pretensa superioridade sobre os outros povos, tornando assim os brancos europeus como modelos de civilidade a ser seguidos por todos os outros povos.

No Brasil, o médico Raimundo Nina Rodrigues (1957), um dos expoentes na área criminal e considerado o *pai* do Instituto Médico Legal (IML), debruçou-se sobre as teorias racialistas e produziu suas obras fundamentadas na imputabilidade e diferenciação das penas conforme o nível de mestiçagem que, para ele, significava também o nível de inferioridade, afetando, assim, o entendimento sobre a ação cometida, uma exposta tentativa de relativizar a capacidade civil de africanos e seus descendentes.

tes. Para atestar sua teoria e ligar crimes às raças, Rodrigues utilizava a frenologia (medição de crânios) e a antropologia, pois, assim, segundo ele, as próprias histórias de vida dos sujeitos atestavam suas teorias.

Desses debates nasceram as ações de branqueamento da população brasileira, pois, somente assim, a população que seria degenerada pelas raças inferiores poderia ter sua redenção, pensavam os racialistas. (RODRIGUES, 1957). Desse modo, após a Lei Áurea e a Proclamação da República, o incentivo à imigração europeia, através do custeio do Estado, prática já frequente, é renovado, como nos diz o Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890, que distribui benefícios à vinda de europeus, ao mesmo tempo em que proíbe a vinda de outros. Assuntos tratados nos seus primeiros artigos:

1º É inteiramente livre a entrada, nos portos da Republica, dos individuos válidos e aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, **exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa** que sómente mediante autorização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.

2º Os agentes diplomaticos e consulares dos Estados Unidos do Brazil **obstarão pelos meios a seu alcance a vinda dos immigrants daquelles continentes**, communicando immediatamente ao Governo Federal pelo telegrapho quando não o puderem evitar.

3º A polícia dos portos da Republica **impedirá o desembarque de taes individuos, bem como dos mendigos e indigentes**.

4º **Os commandantes dos paquetes que trouxerem os individuos** a que se referem os artigos precedentes ficam sujeitos a uma multa de 2:000\$ a 5:000\$, **perdendo os privilegios** de que gozarem, nos casos de reincidência. (BRASIL, 1890). (grifos nossos).

O tratamento diferenciado estabelecido entre as pessoas originárias dos continentes europeu, africano e asiático fica completamente exposto ao se analisar as normas e incentivos das épocas anteriores e posteriores à Proclamação da República. Enquanto no artigo 3º do Decreto citado asiáticos e africanos são equiparados à *mendigos e indigentes*, causando *multa e perda de privilégios* a quem os trouxesse ao país, a entrada dos europeus era financiada pelo Estado. Para a fundamentação deste Decreto, Francisco Glicério, então Ministro da Agricultura, diz o seguinte:

“Em outras disposições foram devidamente acautelados os interesses dos immigrants, que durante largo prazo gozarão de toda a protecção das autoridades da Republica, encontrando, afinal, nos nucleos custeados pelo Estado, definitiva colocação [...]”. (BRASIL, 1890, p. 1).

Em nenhum momento há a menção à incentivos aos libertos ou reflexão sobre suas necessidades, demonstrando a ausência completa do Estado na assistência dessas pessoas, muito diferente do que propõe o Ministro em suas motivações. Assim, através desses recortes, é perceptível o privilégio dos europeus e seus descendentes

em comparação aos ex escravizados, que somente apareciam na documentação através de estatísticas criminais, bastante influenciadas pelos estudos racialistas de Nina Rodrigues (1957).

Essa presença estatal na forma de repressão do negro, visto como um elemento degenerado e, por isso, criminoso, ainda é prática persistente e sistemática da polícia brasileira. Segundo dados do Fórum de Segurança Pública do ano de 2019, das ações policiais que resultaram em morte, 75,4% foram de pessoas negras, confirmando, assim, a desproporcionalidade histórica de tratamentos estatais despendida entre brancos e negros. (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2019). Portanto, as noções racialistas permitem aos brancos o sentimento de superioridade e, também, a suposta legitimação da dominação e posicionamento privilegiado dos eurodescendentes em qualquer local que estejam no mundo.

Segundo Bethencourt (2018) a classificação racial serve à luta pelo monopólio de poder social e está associada a determinados projetos políticos abraçados ou não pelo Estado, sendo assim, informal ou institucional. Portanto, o racismo é relacional e coloca grupos específicos em hierarquias contextualizadas a partir de objetivos concretos. A partir dessa colocação, é possível refletir a atitude *equivocada* do Ministério Público Federal ao levar adiante a ação judicial a ser analisada no capítulo seguinte, tal qual uma luta pelo poder do discurso.

A superação do racialismo, porém não do racismo, aconteceu a partir da noção culturalista do antropólogo alemão Franz Boas, que fez carreira nos Estados Unidos no pós primeira guerra, sendo um embrião do estruturalismo, que buscou, segundo Peters (2000) a institucionalização de um grande paradigma transdisciplinar nas humanidades. Entretanto, segundo o sociólogo brasileiro Souza (2018), essa noção culturalista mantém a hierarquia e classificação das pessoas, só trocando raça por cultura. No Brasil, o culturalismo chegou com o sociólogo Gilberto Freyre, que estudou nos Estados Unidos da América - EUA e adaptou as teorias de Boas à realidade brasileira, criando o mito da *igualdade racial* brasileira a partir de seu livro mais famoso *Casa grande e senzala* de 1933.

Contrapondo as teorias racialistas de degeneração pela miscigenação, Freyre (2003) postulou que no Brasil todas as raças tinham se integrado pacificamente, formando, por isso, a tal democracia, onde senhores tratavam seus escravos como se fossem *quase* da família. A essa sociologia, Souza (2017) chama de *tradição pseudo científica* ou *sociologia espontânea* que foi continuada por Sérgio Buarque de Holanda, criador das noções de *homem cordial* e *jeitinho brasileiro*. Para Souza, é preciso compreender a escravidão como um conceito e perceber como é realizada a criação de “[...] uma singularidade excludente perversa. Uma sociabilidade que tendeu a se perpetuar no tempo, precisamente porque nunca foi efetivamente compreendida nem criticada” (SOUZA, 2017, p. 9).

Deste modo, segundo Souza (2017), as narrativas da sociologia brasileira produziram uma distorção da realidade que foi transmitida para a elite através de universidades, famílias, escolas e mídias de forma geral, tornando assim, fácil a reprodução do sistema de privilégios, fazendo-os, ainda, parecerem legítimos. Assim sendo, o pensamento contemporâneo de Souza nos chama a atenção sobre as continuidades brasileiras e não suas rupturas. Porém, ainda são numerosos os professores brasileiros, inclusive universitários, que reproduzem essas noções como uma mudança paradigmática.

A troca das noções *raça* por *cultura*, ocasionou a invisibilização dos problemas causados pelo sistema escravocrata aos afrodescendentes por um lado, e por outro, a naturalização e legitimação das posições superiores ocupadas por eurodescendentes, não por ter quatrocentos anos de acúmulos em capitais monetários e jurídicos, mas sim, por *merecimento*, nos revelando um dos efeitos da realidade distorcida pelas interpretações sociológicas. Essas noções ocasionam hoje ideias reversas à realidade histórica do País, conforme será analisado a seguir.

2 ENTRE COLONIALIDADE, DIREITO E DIFERENÇA: O CASO DO RACISMO REVERSO NO PROCESSO N. 3466-46.2019.4.01.3500 DA JUSTIÇA FEDERAL/GO

Partindo das considerações expostas no capítulo anterior, pretende-se realizar a análise de uma decisão judicial proferida em um processo no qual o Ministério Público Federal levou a cabo denúncia de pessoa branca acerca da manifestação de uma pessoa negra nas redes sociais, momento em que supostamente teria sido praticado um crime, que se chamou de racismo reverso. A fim de introduzir a análise, será realizado inicialmente um breve relato do caso escolhido, iniciando com o ano em que ocorreu o acontecimento narrado, e, posteriormente, analisar-se-á a decisão levando em conta as concepções de pós-estruturalismo e decolonialidade.

2019. Denúncia recebida na 11ª Vara Federal de Goiânia/GO. Acusação de prática e incitação à discriminação de raça ou cor baseada no art. 20 da Lei nº 7.716/1989. (BRASIL, 1989). O acusado teria, por meio da rede social *Facebook*, realizado declarações de ódio sobre a separação das raças, citando mulheres negras que se relacionam com homens brancos. O réu apresentou resposta escrita e a absolvição sumária foi rejeitada. Na instrução foram ouvidas as testemunhas e o réu pela defesa e acusação. A defesa requereu a absolvição sob fundamento de atipicidade da conduta e ausência do elemento ontológico formador do tipo, pois, em seu entendimento, racismo reverso não existe, é equívoco de interpretação.

2020. O juiz profere a sentença iniciando sua análise com as tipificações do racismo e agravantes, no caso de crime cometido através de meios de comunicação e publicização, sob pena 2 a 5 anos de reclusão e multa. Trazendo a tese fixada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (BRASIL, 2009), que equipara a homofobia ao crime de racismo, fixado pelo Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que a consideração criminal está além do fenótipo, sendo necessário, ainda, que haja manifestação de poder com objetivo da justificação da desigualdade realizada para controle ideológico, dominação política, subjugação social, negação da alteridade, dignidade e humanidade daqueles que integram grupos historicamente vulneráveis. Desse modo, segundo o entendimento do juiz, a tipificação do racismo tem como objetivo a proteção dos grupos vulneráveis de possíveis manifestações de poder que pretendam a subjugação e retirada de dignidade humana de cidadão desses grupos. Decidindo que as mensagens postadas não subtraíram nenhum direito ou privilégio do público branco que possa ter lido os textos, não configurando, então, os crimes previstos na Lei 7.716/1989.

Ao se refletir a questão colocada neste processo, o suposto racismo reverso, a partir da formação moderna da identidade e do apagamento das diferenças através do Direito, é possível chegar ao liberalismo de Locke e a homogeneização e universalização de um projeto local de direito. Baseado na seletividade da acessibilidade ao Direito, este projeto possui seus modelos de homem/humano formados e somente a eles era destinada a proteção, principalmente da propriedade privada como um direito humano, ou seja, do modelo de *homem/humano* europeu. Desse modo, os povos nativos da África, América ou Ásia não eram considerados homens/humanos ou mesmo possuidores de direitos.

2.1 Direito, colonialidade e diferença colonial

É perceptível que os eurodescendentes, apesar de historicamente não terem sido escravizados para gerar e acumular riquezas à terceiros ou mesmo abandonados à própria sorte, vivem constantemente e historicamente reclamando seus direitos. Porém, quando as demandas que outros grupos reivindicam não são reconhecidas, configura-se a crença da exclusividade do Direito, feito para proteção do *homem/humano* europeu e seus descendentes. É exatamente essa concepção parcial do Direito que o juiz deste caso pretende afastar: “Não faz sentido postular que a lei 7.716/89 teria a finalidade de proteger os grupos majoritariamente brancos contra discriminação [...]”. (GOIÂNIA, 2020, p. 10).

Nesse sentido, cumpre chamar a atenção, inclusive, para o denunciado por Garavito e Díaz (2019), o fato de que a juridicização das reivindicações coletivas sobre au-

todeterminação, identidades culturais, reparações históricas e outros, acabam sendo tratadas através de soluções jurídicas individuais, como a penalização por um ato de racismo ou reduzidas a igualdade formal, como a proibição da discriminação. Como já ressaltado, os autores trazem como exemplo o fato de que 12,5 milhões de africanos foram trazidos à força para as Américas e atualmente isso é tratado a partir de reparações e ações afirmativas de modo individualizado.

Para que essa concepção teórica, que considera a longa historicidade, seja possível, é necessário evitar as armadilhas que envolvem análises de rupturas bruscas, mas que mantêm os mesmos paradigmas classificadores do mundo. Nesse sentido, as teorias pós-estruturalistas auxiliam a reflexão sobre a diferença ao questionar os pressupostos do pensamento binário e enfatizam que “O significado é uma construção ativa, radicalmente dependente da pragmática do contexto, questionando a universalidade das asserções de verdade” (PETERS, 2000, p. 32). Assim, questões marginais são objetos de diversos estudos com foco na crítica ao sujeito do humanismo, do poder das instituições, como a família, o estado, a prisão, a clínica, a escola, a fábrica, as universidades, a filosofia etc.

Esses aportes teóricos dão novo fôlego à pesquisadores críticos, como Michel Foucault e Jaques Derrida, por exemplo, porém, para o contexto das américas e África, segundo Walter Mignolo (2018), não há o reconhecimento da *diferença colonial*, que é o aparato de subalternização utilizado pela *colonialidade*, termo esse, cunhado pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano (1997, 2010), para se referir às continuidades formais e estruturais de desqualificações nas mais variadas áreas objetivando a subalternização dos povos, mesmo após o fim do colonialismo. Estabelecida pelos europeus, a partir de 1492 no continente que hoje conhecemos como América, a colonialidade compôs novas e diferenciadas relações nesses territórios.

As preconceções hierarquizantes e etnocentrismos trazidos, foram internalizados e judicializados por europeus e seus descendentes, impondo regras explícitas de classificação envolvendo racismo, sexismo e natureza (MIGNOLO, 2018). Além de que, para Mignolo, há um grande equívoco na desconsideração acerca o papel do colonialismo português e espanhol, de fins do século XV até o XVII, para a formação do imaginário e organização mundial de hierarquias diversas. Segundo esse autor, o princípio de pureza de sangue¹, adicionado pela expulsão dos judeus e mouros da Espanha e a descoberta da América, formam marcos tanto do colonialismo moderno quanto das modernidades, o que fica claro desde um ponto de vista americano, mas nem tanto de um ponto de vista do norte da África, diz Mignolo. Assim, a diferença

¹ O princípio *pureza de sangue* foi muito utilizado como critério em diversas situações no Brasil. No Arquivo Nacional há documentação com alguns exemplos de sua utilização: http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4950:pureza-de-sangue&catid=196&Itemid=215. Acesso em: 27 jul. 2020.

colonial “[...] funciona em duas direções: rearticulando as fronteiras internas ligadas aos conflitos imperiais e rearticulando as fronteiras externas atribuindo novos significados à diferença colonial” (MIGNOLO, 2003, p. 80).

Dessa maneira, o grande diferencial do juiz nessa sentença é enxergar a *diferença colonial* que subalterniza e retira a humanidade das pessoas que não tem o mesmo tipo de racionalidade do *homem/humano* europeu. Isso porque, para a *matriz colonial de poder hegemônica* branca, é natural sentir-se ofendido com o que Memmi (2007) chamaria de *mimitização*, ou seja, ao *mimetizar* o comportamento racista do colonizador, o colonizado, e nesse caso, o réu, se manifesta contra a união entre negras e brancos, contudo, o conteúdo não se caracteriza pelo biológico referenciado em crenças de inferioridade do outro, mas pelo racismo social que remete, historicamente, a justificável posição revanchista em relação à agressão histórica causada pela colonialidade eurocentrada. Ou seja, como diz o juiz, as postagens não tiveram como objetivo a retirada de direitos e privilégios do grupo branco, condição de poder essa que o réu não possui. (GOIÂNIA, 2020).

Portanto, levando em consideração a longa historicidade do racismo e do racialismo contra os africanos e afrodescendentes no Brasil, motivo pelo qual a Lei nº 7.716/89 existe, o racismo reverso não é apenas um equívoco, mas uma demonstração de como agem a *diferença colonial* e a *colonialidade de poder* através do judiciário e da inversão de referências históricas a favor do grupo privilegiado.

Essa decisão pode ser considerada um modelo de equidade para as questões raciais no Brasil. Pois, ao iniciar a reflexão sobre o racismo, deve-se ir além de fenótipos para pensar também em relações históricas de poder e subalternizações da matriz colonial europeia com outros povos, considerados *menos gente*. Apesar dos avanços nesse assunto, o racismo, continua a causar muita polêmica entre a sociedade, dividida entre os que admitem a longa historicidade e os que acreditam que esse problema é do avô deles. Pesquisas acerca das identidades brancas e seus comportamentos informam que há duas atitudes a serem tomadas por brancos: ser crítico de seus privilégios históricos por ser branco, ou acrítico, que, além de não reconhecer seus privilégios, ainda acredita que os mereça e luta por mais. (CARDOSO, 2010).

Historicamente, existem fatos marcantes que indicam possíveis interpretações e análises sobre as causas da manifestação da concepção *reversa* como presença peculiar do racismo brasileiro e uma tentativa *branca* de esvaziar o conceito através de uma relativização forçada. Pensando em uma antropologia do racista, importa investigar as razões e referências que contribuem para a construção da mentalidade excludente das experiências e memórias de violência histórica que segue sem reparação. Em razão disso, a seguir serão analisadas possíveis construções e interpretações do imaginário social racista em relação à decisão judicial.

Analisando o trecho:

“Nenhuma religião de matriz europeia sofreu discriminação no Brasil, a ponto de seus praticantes serem perseguidos e presos pela Polícia ou terem seus locais de culto depredados e destruídos por pessoas de crenças compartilhadas pela maioria da população [...]” (GOIÂNIA, 2020, p.09),

pode-se refletir sobre o discurso comumente compartilhado por descendentes de imigrantes alemães e italianos no Sul do Brasil, em relação às histórias de suas comunidades cristãs, perseguidas na época da Segunda Guerra Mundial por suas origens. Esse imaginário social familiar tem se materializado em pesquisas historiográficas que abordam o período como de *repressão* às culturas alemã e italiana. O mesmo pode ser percebido em relação à situação de outros descendentes de europeus, divididos entre a nacionalidade brasileira e europeia, clivados entre dois mundos, de costas para a historicidade de sua própria terra natal, o Brasil.

Deste modo, comumente, há um esvaziamento da temática racial que remete à história dos africanos e afrodescendentes escravizados durante 388 anos no Brasil; esse imaginário êmico dos eurodescendentes sugere igualar a situação de sofrimento, porém, o racismo anti-africano e indígena foi regra jurídica e não exceção, perdurando contemporaneamente na forma do racismo. O esvaziamento da raça, em relação à seu conteúdo histórico, parece apontar para as causas da acepção do racismo reverso, sendo o esvaziamento da categoria racismo, operada por grupos sociais que sustentam a categoria racismo reverso, incorporando a ideia de que a lei é igual para todos. Tais grupos não se referenciam na história, tendo em vista os critérios isonômicos, princípio geral do direito, segundo o qual todos são iguais perante a lei, contudo, não devendo ser feita nenhuma distinção entre pessoas que se encontrem na mesma situação. Não obstante, afrodescendentes, ameríndios e eurodescendentes não se encontram na mesma situação, historicamente, socialmente, juridicamente e economicamente falando. Há desconsideração histórica, não importando o fato dessa igualdade ser tão recente, e, por isso, tão desigual. Convenientemente, passou-se a borracha num passado escrito à tinta.

Outra pista sobre a acepção do racismo reverso pode se situar no imaginário *ciumento* do branco, destituído de seus *locais de poder*. A experiência patrimonialista referencia e pensa o passado à partir de suas próprias experiências, desconsiderando a discussão histórica, como articulada de forma exemplar na sentença. O ciúme surge quando o branco se vê obrigado a dividir espaço na correlação de poderes, manifestando uma *teimosia* em não aceitar gestos políticos como a criação de cotas ou comemorações e feriados memoriais auto referentes, como o dia da Consciência Negra, por exemplo.

De forma similar, parece ver o *empoderamento estético* contemporâneo como afronta aos padrões estabelecidos e, como tal, uma luta por representatividade identitária. Muitas vezes guiados por um espírito aventureiro, de curiosidade ou exotismo, são guiados à conhecer o outro, mas, se veem impedidos de frequentar ou experimentar sociabilidades negras e indígenas, como religiões, festas e associações identitárias. Essa situação é internalizada pelo branco como um tipo de racismo, contudo, não é perceptível para tais indivíduos que a exclusividade de tais sociabilidades se justificam no passado de agressões às essas mesmas manifestações.

Nesse sentido, Lourenço Cardoso (2010) cita o trabalho de Maria Aparecida Bento, que esclarece parcialmente a mentalidade envolvida nesses tipos de atitudes acrílicas e suas implicações chamando a atenção para a solidariedade entre os brancos quando se sentem discriminados, independentemente de sua classe social. Dando como exemplo as políticas afirmativas para os afrodescendentes, ela diz que os brancos de média e alta classe

[...] procuram denunciar essa injustiça praticada contra o branco pobre. Porém, essa união e solidariedade da branquitude independente de suas diferenças teria um objetivo comum: a manutenção do *status quo*, isto é, a conservação dos privilégios que o grupo branco obtém. (BENTO *apud* CARDOSO, 2010, p. 614).

Outra pista sobre a sustentação da acepção do termo racismo reverso está no imaginário do não reconhecimento da existência de uma dívida histórica produzida pelas situações passadas e que engendram desfavorecimento econômico, social e jurídico à certos grupos sociais. A crença de que o branco foi causador da escravidão não é um imaginário tão bem situado a ponto de mediar a situação histórica do movimento de imigração forçada de africanos, bem como, sobre a desumanidade com que seus descendentes foram tratados. Essa situação parece não produzir, nos imaginários brancos, uma ligação entre o passado de violências coloniais e o presente desigual. Atualmente, essa concepção tem sido amplamente reforçada pela ideia de a escravidão ter sido engendrada pelo próprio africano e essa relativização incide diretamente como referência construtora do equivocado racismo reverso.

Destarte, desse caráter reverso, a Lei nº 7.716/89, que versa sobre o racismo, é entendida pelos negacionistas como uma lei discriminatória e racista. Essa leitura só é possível a partir do apagamento histórico da violência do branco e do esvaziamento da raça. Assim, ao se esvaziar o conteúdo histórico racial, há uma descaracterização da análise jurídica, como, por exemplo, do artigo 20 da Lei 7.716/89, que estipula pena de reclusão de um a três anos e multa para quem praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. À luz da decisão judicial, se percebe a importância da vinculação da análise jurídica com

a história e suas repercussões no tempo presente, principalmente na produção das diferenças.

Outro importante vestígio é o pensamento supostamente anticomunista acrítico brasileiro, que associa toda sorte de conceitos e práticas ao âmbito político anacronicamente localizado na guerra fria. A luta antirracista tem sido associada à esquerda, logo, condição para ser de direita é se referenciar a partir de um repertório memorialístico próprio. O branco externaliza os ideais de igualdade para servir como apagador das diferenciações criadas historicamente. O pluralismo jurídico tem comumente sido associado à *esquerdopatia*, por movimentos que pretendem *endireitar* o Brasil.

A sentença do Processo n. 3466-46.2019.4.01.3500/GO é plural e deve ser encarada como um avanço no uso da historicidade no embasamento de decisões judiciais, pois, considera que o racismo inverso não existe, produz um marco ontológico conceitual que caracteriza a diferenciação entre preconceito e racismo. A luta contra a supremacia branca e o racismo não poderá nunca ser associada a um ato discriminatório, uma vez que se caracteriza mais como ato de resistência e conscientização político cidadã. O juiz analisou com perspectiva ampla, referenciado na historiografia crítica e sociologia jurídica, pois, defende os direitos dos negros de se posicionar contra a violência histórica colonial e de produzir seus próprios referenciais, garantindo, assim, a função do Estado de direito na defesa das minorias.

Portanto, através dessas possíveis pistas sobre a aceitação do racismo reverso, pretende-se uma desconstrução de representações e sentimentos presentes em muitos brasileiros perante essa reflexão tão importante. Infelizmente, o branco acrítico tem a tendência de não enxergar os outros, só a ele mesmo. Desse modo, não sabe quando recolher-se em seu privilégio, pelo contrário, acredita que mereça estar lá, ocupando o local de poder que lhe é justificado pela cor e quer sempre ser o protagonista das situações. Lendo Maria Aparecida Bento, Cardoso nos conta da noção de *pacto narcísico* formulado por ela que nos diz que “[...] os brancos procuram unir-se para defender seus privilégios raciais” (BENTO *apud* CARDOSO, 2010, p. 619). Analisando de que modo “[...] as expressões da branquitude podem colaborar para manter as hierarquias raciais, ou mais concretamente, o lugar do branco que seria o lugar de privilégio racial” (BENTO *apud* CARDOSO, 2010, p. 619).

A pista sobre a confusão entre as noções de ideologia (socialismo/*esquerda/direita*), reparação e equidade racial vão em direção à essas desordens teóricas. Também, de forma justa, há de ser feita uma crítica, pois, a *esquerda* pode ser tão racista quanto a *direita*, pois, não importa de que *lado* alguém diz que fica. Se não conseguir ultrapassar paradigmas normativos e universalistas que garantam o direito de os povos escolherem outras racionalidades, está-se falando do mesmo lado, apenas com concepções diversas de gestão de pessoas.

Zibechi (2015) reflete acerca da necessidade da decolonização de *esquerdas* e *direitas* no sentido de ambas aceitarem outras racionalidades, outras formas de vida e, por que não, outras organizações políticas. Para falar disso, Zibechi utiliza, principalmente, o exemplo dos zapatistas, que não consideram-se nem direita, nem esquerda, mas outra via. Utiliza também, Franz Fanon, que faz uma denúncia ao elitismo das esquerdas, o que ele inclui a noção de partido político que considera *importada da metrópole*, completando, ainda, que é uma crítica também ao modelo de relação com os setores populares, não configurando, assim, segundo Zibechi, uma crítica ideológica, mas da experiência.

Nesse sentido, é preciso refletir criticamente os sentidos dessas noções chamadas ideológicas e como agem em relação às populações vulneráveis e historicamente perseguidas. Sobre isso, Mignolo (2018, p. 169) propõe algumas indicações quando fala que, nos Estados Unidos, republicanos e democratas controlam a enunciação estatal, podem não concordar em tudo, porém, a partilham:

O enunciado é o nível composto pelos domínios a serem gerenciados e controlados. Os domínios formam o nível ontologicamente constituído pelo nível da enunciação. Não existem por si só, embora tenhamos a impressão de que o fazem. Ou seja, a epistemologia configura (e, nesse sentido, cria) a ontologia dos domínios. As ontologias raciais e sexuais, na civilização ocidental, emergem da classificação e configuração. [...] O enunciado é o nível em que os atores, as línguas, a geração de conhecimento, e as instituições permitem a circunscrição dos domínios do enunciado. [...] Ambos os níveis (o enunciado e o enunciador) são conectados por fluxos de energia nas esferas conhecimento, subjetividades e interesses. Os fluxos entre os níveis permeiam os fluxos entre os domínios. Consequentemente, os domínios separados - economia, política, conhecimento e subjetividade, racismo e sexismo, o domínio dos vivos (ou “natureza”) - não pode ser apreendidos isoladamente, pois todos estão interconectados. (tradução nossa).

Desse modo, é urgente que não sejam mais utilizadas as justificativas de igualdade ou ideologia como forma de não reconhecimento histórico de direitos e desqualificar tentativas de conceder equidade às decisões judiciais, como essa em que, baseado na historicidade da desigualdade racial brasileira e do objetivo histórico da Lei nº 7.716/89, inovou teórica e metodologicamente, chegando mais próximo da realidade brasileira, além do que, quebrou as barreiras da nossa *igualdade* tardia e, acertadamente, julgou improcedente a denúncia de racismo reverso.

CONCLUSÃO

A judicialização de demandas em busca de reconhecimento e redistribuição tomou forma no constitucionalismo especialmente latino-americano. Não por menos,

calçados em fundamentos históricos, a punição de crimes como o racismo se tornou uma das conquistas de grupos historicamente inferiorizados.

Nesse sentido, importa ressaltar que a ação de racismo reverso, especialmente no que toca ao autor da ação (MPF), que foi quem produziu o argumento, está inscrita nos mesmos modelos de racionalidade única, que não reconhece a diferença. Se, oficialmente, não há racismo institucionalizado na polícia e na justiça, informalmente há introjetado nos seus agentes que perpetuam seu racismo através do poder das instituições. E é assim que se chega em 75,4% de negros mortos pela polícia no ano de 2019, mesmo ano do início da ação de racismo reverso aceita e levada adiante pelo Ministério Público. Se ambas as instituições não são racistas, o que acontece então? No caso do representante do Ministério Público, pode-se analisar que o agente ponderou a igualdade perante a lei, porém, não considerou a desigualdade histórica, assim como o fez o magistrado que sentenciou a ação.

Assim, ao invés de reconhecer e perpetuar o apagamento da diferença através do Direito, o juiz da ação impediu o apagamento da diferença. Isso porque, ao fundamentar a existência de um racismo reverso, o acusador e o representante do Ministério Público, acabaram por passar uma borracha no passado escrito com sangue negro. Se considerar possível reconhecer a existência de tal crime reverso, então, é porque, de fato, não existe mais racismo no País, uma vez que o crime foi historicamente elaborado para proteger um grupo desfavorecido em face de outro. Se o grupo favorecido postula a mesma penalidade, o crime perde totalmente seu contexto e sentido.

De fato, o Direito deve tratar a ideia de racismo reverso como ela é, inexistente. Isso porque, as demandas por reconhecimento e redistribuição devem ser compreendidas em contraste com a concepção liberal hegemônica. O Direito deve abraçar a diferença inscrita em grupos historicamente desfavorecidos, sob pena de continuar perpetuando uma hierarquia sem fundamento e em descompasso com a realidade das relações sociais. Ao prometer a igualdade, o Direito liberal já tinha inscrito em si a possibilidade de grupos desfavorecidos obterem reconhecimento em sociedades desiguais. Aos poucos esses grupos vêm conseguindo adquirir espaço através do Direito e incorporando força a uma efetiva justiça da diferença.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: **Fórum**, ano 13, 2019. ISSN 1983-7364. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 27 jul. 2020.

BETHENCOURT, Francisco. **Racismos**: das cruzadas ao século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 528, de 28 de Junho de 1890.** Regularisa o serviço da introdução e localização de imigrantes na Republica dos Estados Unidos do Brazil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-528-28-junho-1890-506935-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.716, de 15 de janeiro de 1989.** Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26 Distrito Federal.** Requerente: Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Celso de Mello, 13 de junho de 2009. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/tesesADO26.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CARDOSO, Lourenço. Branquitude acrítica e crítica: a supremacia racial e o branco anti-racista. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales**, Manizales, v. 8, n. 1, p. 607-630, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20131216065611/art.LourencoCardoso.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2020.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo.** Lisboa: Ed. Livraria Sá da Costa, 1978.

FANON, Frantz. **Os condenados da terra.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1968.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e senzala: formação da família brasileira sob regime da economia patriarcal.** 48. ed. rev. São Paulo: Global, 2003.

GARAVITO, César Rodríguez. DÍAZ, Carlos Andrés Baquero. Direitos humanos e justiça étnico racial na América Latina. In: SANTOS, Boaventura de Souza. MARTINS, Bruno Sena (Org.). **O pluriverso dos direitos humanos: a diversidade das lutas pela dignidade.** 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. p. 345-371.

GOIÂNIA. 11ª Vara Federal de Goiânia. **Ação Penal nº 0003466-46.2019.4.01.3500.** Justiça Federal. Sentença. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Diego Rodrigues Camilo Rocha Lima. Juiz: João Moreira Pessoa de Azambuja, 27 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/index.php?secao=-GO>. Acesso em: 27 jul. 2020. Acessar Órgão: JFGO; Número do Processo: 0003466-46.2019.4.01.3500; Andamentos; Sentença.

LACOMBE, Américo Jacobina. *et al.* **Rui Barbosa e a queima dos arquivos.** Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988. Disponível em: <http://www.rubi.casa-ruibarbosa.gov.br/bitstream/20.500.11997/9163/1/Rui%20Barbosa%20e%20a%20queima%20dos%20arquivos.pdf>. Acesso em 27 jul. de 2020.

MARINGONI, Gilberto. O destino dos negros após a abolição. In: **Revista desafios do desenvolvimento:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, ano 8, ed. 70, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673. Acesso em: 27 jul. 2020.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAHMUD, Tayyab. Colonialism and modern constructions of race: a preliminary inquiry. **University of Miami Law Review**, Miami, v. 53, n. 4, p. 1219-1246, 1999. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1657&context=umlr>. Acesso em: 02 ago. 2020.

MEMMI, Albert. **Retrato do colonizado precedido de retrato do colonizador**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MIGNOLO, Walter. Desafios decoloniais hoje. **Epistemologias do Sul**, Foz do Iguaçu, v.1, n.1, p. 12-32, 2017. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/epistemologiasdo-sul/article/view/772/645>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MIGNOLO, Walter. The invention of the *human* and the three pillars of colonial matrix of power: racism, sexism and nature. In: MIGNOLO, Walter D. WALSH, Catherine E. **On decoloniality: concepts, analytics, praxis**. Durham: Duke University Press, 2018.

PETERS, Michael. **Pós-estruturalismo e filosofia da diferença: uma introdução**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina. **Anuario Mariateguiano**, Amauta, Lima, v. ix, n. 9, 1997.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de; MENESES, Maria Paula. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

RODRIGUES, Raimundo Nina. **As raças humanas e a responsabilidade penal no Brasil**. Salvador: Livraria Progresso, 1957.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018.

TODOROV, Tzvetan. **Nosotros y los otros: reflexión sobre la diversidad humana**. España: Siglo XXI de España Editores, 2007.

ZIBECHI, Raul. **Descolonizar o pensamento crítico e as práticas emancipatórias**. Bogotá: Colômbia, 2015.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 07/07/2021.

Aprovado: 10/09/2021.

Páginas: 331-346.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.14605

*
Mestre em Direito
Universidade Federal do
Piauí.
caio.souza@themas.com.br
OrcID: 0000-0001-7258-1295

**
Doutor em Direito
Universidade Federal do
Piauí.
OrcID: 0000-0002-2821-1235



Judicialização da megapolítica e o argumento de Dworkin em xeque: o Supremo Tribunal Federal como foro de política

Judicialization of megapolitics and Dworkin's argument under check: Supreme Federal Court as a policy forum

Judicialización de la megapolítica y lo argumento de Dworkin en jeque: la Suprema Corte Federal como foro de política

*Caio Vinícius Sousa e Souza**
*Sebastião P. Mendes da Costa***

Resumo

Estudos empíricos evidenciam que, a partir da segunda metade do século XX, houve acentuado deslocamento de poder político das instâncias eleitas ao poder judiciário. Condições normativas, institucionais, interpretativas, sociológicas e, sobretudo, político-estratégicas explicam o quadro de expansionismo judicial até o seu estágio mais avançado: a judicialização da megapolítica. Nesse contexto, o poder judiciário para além de decidir sobre aspectos de bem-estar geral, passou a argumentar clara e evidentemente a partir de critérios político-pragmáticos. Nesse trabalho, defende-se que o argumento de Ronald Dworkin relacionado ao foro de princípio é inaplicável em comunidades cujas constituições são orientadas para política (policy) e não apenas para princípios (polity), como é o caso brasileiro. Argumenta-se que os princípios da democracia e da separação dos poderes restam vulnerados quando juízes constitucionais se utilizam de forma sincera de pautas políticas como elementos de razão judicial. Para tanto, utilizar-se-á no trabalho metodologia baseada em revisão de literatura.

Palavras-chave: STF. Foro de política. Ronald Dworkin. Judicialização da megapolítica.

Abstract

Empirical studies show that, from the second half of the twentieth century, there was a marked shift in political power from the elected bodies to the judiciary. Normative, institutional, interpretative, sociological and, above all, political-strategic conditions explain the picture of judicial expansionism to its most advanced stage: the judicialization of megapolitics. In this context, the judiciary, in addition to deciding on aspects of general well-being, began to argue clearly and evidently based on political-pragmatic criteria. In this work, it is argued that Ronald Dworkin's argument related to the forum of principle is inapplicable in communities whose constitutions are oriented to politics (policy) and not just to principles (polity), as is the case in Brazil. It is argued that the principles of democracy and the separation of powers remain vulnerable when constitutional judges sincerely use political guidelines as elements of judicial reason. Therefore, will be use methodology based on literature review.

Keywords: STF. Policy forum. Ronald Dworkin. Judicialization of megapolitics.

Resumen

Los estudios empíricos muestran que, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se produjo un cambio acentuado del poder político de los órganos electos al poder judicial. Las condiciones normativas, institucionales, interpretativas, sociológicas y, sobre todo, político-estratégicas explican el marco del expansionismo judicial hasta su etapa más avanzada: la judicialización de la megapolítica. En este contexto, el Poder Judicial, además de decidir sobre aspectos del bienestar general, comenzó a argumentar clara y evidentemente con base en criterios político-pragmáticos. En este trabajo, se argumenta que el argumento de Ronald Dworkin relacionado con el foro de principios es inaplicable en comunidades cuyas constituciones están orientadas a la política (política) y no solo a los principios (política), como es el caso de Brasil. Se argumenta que los principios de democracia y separación de poderes son vulnerables cuando los jueces constitucionales utilizan con sinceridad las agendas políticas como elementos de la razón judicial. Para ello, se utilizará en el trabajo una metodología basada en una revisión de la literatura.

Palabras clave: STF. Foro de políticas. Ronald Dworkin. Judicialización de la megapolítica.

INTRODUÇÃO

A queda dos regimes absolutistas e a consequente fundação dos estados liberais na Europa e nos Estados Unidos “marcaram uma profunda transformação no papel da Justiça, a começar pelo reconhecimento de sua autonomia como função estatal e, em alguns países, até mesmo como poder de Estado” (ARANTES, 2015, p. 30)

As experiências francesa, a partir da revolução de 1789, e americana, com o texto constitucional de 1787, deram origem a concepções distintas sobre o papel do judiciário em uma democracia moderna, embora ambas tenham sido influenciadas pelo pensamento político liberal. Rogério Arantes (2015, p. 31) destaca que a plataforma liberal na França foi utilizada para combater a monarquia absolutista, no que decorreu a proposta de enfraquecimento severo do poder executivo e na ascensão do parlamento como principal órgão da soberania popular. De outro lado, nos Estados

Unidos, a desconfiança dos *founders fathers* recaia sobre o próprio povo, admitindo-se que os governos populares não estavam imunes ao arbítrio. Assim, as maiorias populares deveriam encontrar no judiciário óbice a qualquer pretensão tirânica. Pela qualidade da síntese, transcrevem-se as palavras de Arantes (2015, p. 32):

[...] entre os franceses a ideia de supremacia do Legislativo, bem como a profunda desconfiança dos revolucionários em relação à magistratura do Antigo Regime, não poderiam levar a uma valorização do Judiciário como poder de Estado. Nos Estados Unidos, a preocupação com o direito de propriedade frente à voracidade legislativa de governos populares acabou elevando o Judiciário à condição de poder político, capaz de se colocar entre o governo e o cidadão, na defesa dos direitos individuais deste último (principalmente o direito à propriedade).

Dessa feita, a partir da análise histórica dos modelos francês e americano, é possível concluir que o poder judiciário pode assumir feição institucional com mais ou menos poder de participação no processo político. Em outras palavras, os juízes podem desempenhar a importante função estatal de julgar casos particulares, aplicando-lhes a lei, sem, contudo, exercer papel político no processo decisório normativo; ou, para além da função ordinária de julgar casos concretos, podem controlar atos normativos dos demais poderes, no que resulta sua condição de poder de Estado ou poder político¹.

Nesse último caso, em geral, o poder judiciário é estruturado em um corpo especial de funcionários públicos dotados de independência funcional suficiente para obstar anseios populares desmedidos ou maiorias legislativas descompromissadas com direitos das minorias e com as liberdades individuais.

Aléxis de Tocqueville, em razão das garantias e privilégios de que dispunham os juízes em plena república americana, não hesitou em classificar a magistratura dos Estados Unidos como “nova aristocracia”. Entretanto, admitiu que

A magistratura independente era a última barreira às paixões democráticas desenfreadas, e sua autonomia poderia ser considerada condição de sobrevivência do próprio regime republicano, sujeito a investidas constantes da maioria política contra os direitos de liberdade (ARANTES, 2015, p. 34).

No Brasil, a Constituição Republicana de 1891, de inspiração norte-americana, inaugurou a história do poder judiciário nacional como poder político, concedendo a todos os juízes a possibilidade de averiguar a constitucionalidade de lei ou ato normativo em face da Constituição Federal, técnica denominada pela doutrina de controle

¹ Segundo Marcos Faro de Castro (1996, p. 2), a partir da década de 1980 houve um aumento do poder decisório do Judiciário, principalmente devido ao ativismo judicial e ao interesse de autoridades administrativas em adotar procedimento semelhante aos adotados em processos judiciais.

difuso de constitucionalidade. A seu turno, a Constituição de 1946, por meio da Emenda Constitucional n.º 16/1965, estabeleceu de forma inédita o controle concentrado de constitucionalidade de normas infraconstitucionais a partir da instauração de Ação Direta de Inconstitucionalidade de competência originária do STF. Por último, a Constituição Federal de 1988 ratificou o poder judiciário brasileiro como poder político, a quem foi garantida independência funcional para o exame difuso e concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos (VIANNA *et al*, 1999; SCHEIFER *et al*, 2016), tomando-se como parâmetro o texto constitucional vigente².

O *judicial review*, portanto, faz parte da tradição judicial brasileira, relacionando-se intimamente com a função contramajoritária do poder judiciário, para a qual é indispensável a garantia da sua independência funcional.

A legitimidade da revisão judicial é defendida tradicionalmente, sob o marco teórico do constitucionalismo liberal, a partir do argumento da proteção de direitos e da salvaguarda do processo democrático. Todavia, a tese tem sido criticada sob outros ângulos, notadamente da ciência política, pelos quais se enxergam novas razões legitimadoras da opção por se ter um sistema de controle constitucional.

Enfraquece-se, dessa feita, o argumento de Ronald Dworkin no sentido de que as cortes constitucionais seriam legitimadas ao controle de constitucionalidade por serem o espaço mais adequado para a discussão sobre princípios. Além do mais, em países cujas constituições são orientadas para critérios de política (*policy*) e não apenas de princípios (*principles*), é forte a tendência ao uso de argumentos político-pragmáticos por juízes constitucionais, o que tem sido observado em boa medida no caso brasileiro.³

O tema tem ganhado espaço no debate acadêmico, notadamente em vista do protagonismo de juízes em assuntos de importância política decisiva para o país. Este trabalho pretende demonstrar os riscos do expansionismo judicial no contexto brasileiro, em que juízes da corte constitucional tem se valido clara e honestamente de argumentos políticos no sentido dworkiniano do termo. Para tanto, dividiu-se o artigo em três partes de corpo. Na primeira, será demonstrado o contexto de ascensão institucional do poder judiciário até o longínquo espaço da megapolítica. Na segunda seção, será evidenciado e criticado o argumento de Ronald Dworkin que relaciona o controle constitucional à qualidade das cortes constitucionais para deliberação sobre princípios. Na terceira, serão explanados exemplos de decisões tomadas pelo STF com base em pautas argumen-

2 Rafael Thomaz Favetti (2003) mostra que a política fiscal da década de 90 no Brasil teve como um dos principais atores o STF e foi impactada pela utilização do controle de constitucionalidade, principalmente a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), em nítido exemplo de judicialização da política.

3 Há pesquisas sobre a judicialização da política na esfera estadual, como se percebe no trabalho de Adriana Duarte de Souza Carvalho (2016) sobre o direito à saúde e a análise da jurisprudência produzida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

tativas de cariz político-pragmático. Ao final, serão tecidas considerações finais.

No que tange à metodologia, utilizar-se-á primordialmente a revisão de literatura, coletando-se livros, artigos e dissertações que sejam referências à compreensão do objeto do artigo e à elucidação das proposições teóricas que serão utilizadas para fundamentá-lo.

1 ASCENSÃO DO JUDICIÁRIO E JUDICIALIZAÇÃO DA MEGAPOLÍTICA

Após a Segunda Guerra Mundial, o paradigma do estado legislativo de direito passa a ceder espaço para o estado constitucional de direito. Durante o marco histórico referenciado, graves atrocidades contra a pessoa humana foram cometidas sob os auspícios da lei, para cuja validade, nesse novo paradigma, já não mais basta o referendo da vontade majoritária. Para ser válida, no estado constitucional de direito, a lei deve guardar obediência a um documento jurídico que lhe seja supremo e que tenha em seu centro axiológico a dignidade da pessoa humana.

Nesse ínterim, à teoria jurídica, foram introduzidas novas fontes do Direito, marcadamente influenciadas por valores morais. Vingou, assim, a teoria dos princípios, que, com sua textura fluida, transbordam o texto constitucional, irradiando o ordenamento jurídico como um todo.

A técnica da subsunção, nessa virada de paradigma, pautada pela regra do “tudo ou nada”, tornou-se ineficaz para resolução de casos difíceis, haja vista que, por serem, em geral, expressos em cláusulas abertas, através de conceitos indeterminados, os princípios quando em colisão não cedem por inteiro. Assim, novas técnicas de raciocínio jurídico, mormente, a ponderação e a tópica, ganharam espaço na aplicação do direito, almejando-se, em última análise, a resolução do conflito apresentado pelo caso concreto, sem, todavia, vergastar por inteiro os valores igualmente importantes do lado sucumbente.

Esse novo direito constitucional foi batizado de “neoconstitucionalismo”, que, a despeito da diversidade de diversos movimentos neoconstitucionais pelo mundo, quer significar substancialmente (BARROSO, 2004, p. 32): “a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional”.

No que se refere especificamente ao expansionismo judicial, Ginsburg e Versteeg (2014, p. 587) comprovam empiricamente a tese: em 1951, 38% dos sistemas constitucionais ao redor do mundo possuíam alguma forma de controle de constitucionalidade, ao passo que, em 2011, o número passou para 83%.

O poder judiciário, nesse cenário de supremacia constitucional e crescimento

institucional, passa a ser acionado para resolver conflitos que, até o momento, eram inalcançáveis, como, por exemplo, “[...] processos e resultados eleitorais, justiça transicional, legitimidade de regimes, prerrogativas do Executivo, identidades coletivas e processos de construção nacional” (HIRSCHL, 2006, p. 172). Os limites entre direito e política, bem como a doutrina tradicional da separação de poderes estão, nesse momento, seriamente desafiados. Barroso (2017, p. 24), então, sugere:

A energia despendida na construção de um muro de separação entre o Direito e a política deve voltar-se agora para outra empreitada. Cuida-se de entender melhor os mecanismos dessa relação intensa e inevitável, com o propósito relevante de preservar no que é essencial, a especificidade e, sobretudo, a integridade do Direito.

Assim, com vistas a compreender as interações inevitáveis entre direito e política, especificamente no que toca ao expansionismo judicial sobre agendas políticas, Rodrigo Brandão (2017, p. 396) registra três tipos de condições para o fenômeno: as políticas, as institucionais e as interpretativas.

As primeiras estariam relacionadas, fundamentalmente, à democracia, ao federalismo e à separação de poderes, que formam um regime de sensível fracionamento do poder e, por consequência, servem de terreno fértil para problemas de coordenação entre as partes do jogo político que tendem a ser dirimidos pelo Judiciário. Ran Hirschl (2012, p. 31) é claro ao descrever tal abordagem:

Por isso a proliferação da democracia em todo o mundo é apontada como a principal causa da judicialização e da expansão do poder judiciário de modo mais geral. Por sua própria natureza, a instituição de um regime democrático implica alguma forma de separação de poderes entre os principais poderes do governo, assim como entre um legislativo central e os legislativos provinciais/regionais. Também implica a criação de normas governamentais procedimentais e de processos decisórios aos quais todos os atores políticos devem aderir. A persistência e a estabilidade de tal sistema exigem, ao menos, um judiciário semiautônomo e supostamente apolítico para atuar como árbitro imparcial em litígios que dizem respeito ao alcance e à natureza de normas fundamentais do jogo político. O judicial é tanto um pré-requisito quanto um subproduto da governança democrática viável em países federalistas com múltiplas camadas de poder. Em outras palavras, mais democracia é igual a mais tribunais.

Por sua vez, em relação aos fatores institucionais, aponta Rodrigo Brandão (2017, p. 396) para a maximização do controle de constitucionalidade, com a ampliação do rol de possibilidades de acesso à jurisdição constitucional objetiva, bem como para a catalogação generosa de direitos com eficácia direta e normatividade suficiente a sustentar sua exigibilidade em um processo judicial.

Por fim, no que tange às condições interpretativas, Brandão (2017, p. 396) refere à normatividade e abertura dos princípios, que, por conta de sua textura geralmente aberta, necessitam de preenchimento no caso concreto, sendo o Judiciário a instância mais habilitada para tanto.

Luís Roberto Barroso (2017, p. 7), por sua vez, aponta também três fatores que contribuíram para a judicialização da política. O primeiro refere-se à necessidade demonstrada após a Segunda Guerra Mundial de proteção dos Direitos Fundamentais e do *rule of law*. O segundo, a seu turno, concerne à desilusão da sociedade em relação às instâncias majoritárias, em vista de crise de representatividade e funcionalidade dos parlamentos em geral. Por derradeiro, a terceira condição remonta à preferência dos próprios atores políticos em direcionar o debate sobre temas polêmicos, em que haja desacordo moral razoável na sociedade, para o Judiciário, de sorte a evitar o desgaste da deliberação de assuntos como a união homoafetiva, o aborto ou mesmo a descriminalização da maconha.

Maquiavel já havia percebido a necessidade da jurisdição constitucional como medida estratégica para o príncipe. Na lição de Dalmo de Abreu Dallari (2012, p. 216), comentando a organização tripartite de poder:

É curioso notar que Maquiavel louva essa organização porque dava mais liberdade ao rei. Agindo em nome próprio o Judiciário poderia proteger os mais fracos, vítimas de ambições e das insolências dos poderosos, poupando o rei da necessidade de interferir nas disputas e de, em consequência, enfrentar o desagrado dos que não tivessem suas razões acolhidas.

Ingeborg Maus (2000, p. 185), a seu turno, acrescenta uma condição sociológica para o fenômeno do expansionismo judicial: o apoio e confiança do povo. Segundo ela,

Não se trata simplesmente da ampliação objetiva das funções do Judiciário, com o aumento do poder da interpretação, a crescente disposição para litigar ou, em especial, a consolidação do controle jurisdicional sobre o legislador, principalmente no continente europeu após as duas guerras mundiais. Acompanha essa evolução uma representação da Justiça por parte da população que ganha contornos de veneração religiosa. Esse ganho de confiança é comprovado por pesquisas de opinião pública: entre as instituições políticas e sociais da República Federal da Alemanha, o Tribunal Constitucional conta com o exorbitante percentual de 62% de aprovação da população. A título comparativo, a universidade atingiu apenas 2% e mesmo a televisão alcançou somente 34%.⁴

4 A autora cita a seguinte referência: Cf. Von Boyle, Klaus. "Institutionstheorie in der neuen Politikwissenschaft". In: Göhler, Gerhard (org.). *Grundfragen der Theorie politischer Institutionen*. Opladen, 1987, p. 55.

Além disso, alguns cientistas políticos têm apontado para a insuficiência de argumentos normativos para a justificação do fenômeno do expansionismo judicial ao redor do mundo. Barroso (2017, p. 7) explica, por exemplo, o *insurance model* de Tom Ginsburgh, aduzindo que o empoderamento das Cortes Constitucionais serviria como uma espécie de “seguro político” que garantiria as elites contra ingerências futuras incertas, a pretexto de proteger os direitos fundamentais.

Rogério Arantes (2013, p. 195) também é preciso a respeito das razões estratégicas teorizadas por Ginsburgh:

Transferir poder a juízes e tribunais representa um custo para as elites políticas, mas elas preferirão este tipo de “seguro” se os custos prováveis de perdas eleitorais futuras lhes parecerem maiores. De fato, o momento constituinte representa uma oportunidade excepcional de barganha entre atores, envolvendo não apenas seus interesses imediatos, mas também suas projeções sobre sua condição política futura. A constitucionalização de preferências e a adoção de uma corte constitucional para a sua salvaguarda futura podem facilitar a negociação e a aprovação da nova constituição em contextos de fragmentação política.

Outra tese proveniente da ciência política é formulada por Ran Hirschl. Para ele (2004, p. 214), o deslocamento de poder para o judiciário tem a ver com razões estratégicas de ordem política, consistentes em um pacto entre três partes. São elas:

As elites hegemônicas (e crescentemente ameaçadas) que pretendem proteger suas preferências políticas contra as vicissitudes da política democrática; as elites econômicas que comungam da crença no livre mercado e da antipatia em relação ao governo; e cortes supremas que buscam fortalecer o seu poder simbólico e sua posição institucional.

Ainda segundo Hirschl (2012, p. 28-29), o expansionismo judicial é gradual e se inicia com aparência de legitimidade em nome da defesa de direitos, sobretudo os das minorias, com forte carga consensual a respeito da necessidade de proteção judicial, como a defesa da igualdade, da liberdade e do devido processo. Porém, com a aceitação social e política de tal postura, a “juristocracia” passa a gozar de credibilidade suficiente a encorajá-la a ultrapassar a fronteira do Direito, chegando aos domínios mais distantes da política, chamados por ele de “megapolítica”. Na tentativa de elucidar essa categoria, o autor assevera cuidar de “[...] assuntos de grandes e patente significância política que muitas vezes definem e dividem Estados inteiros”. Os exemplos são vastos e vão desde resultados eleitorais e corroboração de mudanças de regime, até questões de guerra e paz, de identidade coletiva fundamental e de processos de construção de uma nação relativos à própria natureza e definição da mesma.

Hirschl (2006, p. 164), portanto, não acredita que a judicialização da megapolítica seja decorrente de condições institucionais ou normativas. Para ele, tais abordagens são simplistas e não explicam o fenômeno, que é, sobretudo, político:

Os exemplos discutidos até aqui realçam o fato de que nem uma estrutura constitucional favorável ao ativismo judicial, nem juízes ‘famintos por poder’ ou tribunais constitucionais agressivos são condições suficientes para a judicialização da megapolítica. A afirmação da supremacia judicial do tipo que foi descrito neste artigo não pode acontecer ou se manter sem o suporte tácito ou explícito de atores políticos influentes. É pouco realista e até mesmo ingênuo supor que a definição de questões políticas centrais [...] poderia ter sido transferida para tribunais sem que essa transferência contasse com no mínimo o apoio tácito dos atores políticos relevantes nesses países.

Assim, com base em Stuart Scheingold, Hirschl (2006, p. 144) critica o chamado “mito dos direitos”, entendido como pretexto discursivo da jurisdição constitucional para expandir seus “tentáculos” até os assuntos políticos da mais alta importância para a sociedade. Ou seja, de acordo o autor, grande parte do que é feito em nome da Constituição representa estratégias de enfrentamento com fins eminentemente políticos.

A experiência no Brasil contemporâneo tem sido acentuada em razão de os juízes, notadamente alguns ministros do STF estarem falando, sem o constrangimento imposto pelo ofício, para o povo e pelo povo. Em outras palavras, percebe-se que o falseamento discursivo consistente no recurso à Constituição e à proteção de direitos deixou de ser necessário. Os juízes, no Brasil, estão falando sobre política. Aberta e sinceramente.

2 CORTES CONSTITUCIONAIS: FORO DE PRINCÍPIO OU DE POLÍTICA?

Para elucidar o surgimento do controle de constitucionalidade – e, portanto, o poder político das cortes constitucionais – Ginsburg e Versteeg (2014, p. 588) abordam dois modelos explicativos: o ideacional e o estratégico. O primeiro “ênfatisa a importância da proteção de direitos e do *rule of law*, ou a necessidade de serem protegidos contra caprichos da ação governamental”. A partir desse modelo, defende-se a “noção de que a democracia significa algo mais do que a mera adesão à vontade da maioria” (HIRSCHL, 2013, p. 158). As cortes constitucionais, então, serviriam ao nobre compromisso de proteger direitos e a própria democracia de maiorias parlamentares desajustadas com os valores substantivos eleitos pela constituição.

Todavia, como visto, a literatura tem demonstrado empiricamente que o poder

político das cortes está relacionado a razões estratégicas e nada tem a ver com o discurso de proteção de direitos e salvaguarda do processo democrático. Tal explicação evidencia um descompasso entre a retórica legitimadora da revisão judicial de leis e o que de fato acontece em momentos constituintes.

A despeito de tal constatação, no sentido de que a criação de um sistema de controle constitucional, na prática, independe de razões normativas, mas sim da articulação política de elites hegemônicas, não há de se desprezar a relevância do argumento normativo para preservação de tal sistema no desenho institucional de uma democracia madura.

Nesse contexto, na defesa do *judicial review*, são levantadas teses no sentido de que as cortes constitucionais seriam o espaço mais adequado à deliberação sobre princípios relacionados a direitos básicos. Dessa feita, bem ao contrário de ser instituição que contraria o princípio democrático, a revisão judicial seria condição sem a qual inexistiria a própria democracia substantiva.

O argumento mais conhecido dessa versão teórica é construído por Ronald Dworkin em seu famoso ensaio “The Forum of Principle”. Segundo ele, “o *judicial review* garante que os problemas mais fundamentais de moralidade política irão finalmente ser resolvidos e debatidos como questões de princípio e não apenas como questão de poder político” (DWORKIN, 1985, p. 70)

A ideia central de Dworkin defende, de forma resumida, que a legitimidade das cortes constitucionais para o *judicial review* é justificada por serem elas espaços em que o debate político é constrangido a levar em consideração argumentos de princípios (*polity*) e não apenas de política (*policy*).

Em que pese o relevo do argumento dworkiniano, é bem de se ver, entretanto, que sua aplicabilidade é restrita a comunidades em que a constituição é orientada apenas para princípios. Isso porque a constitucionalização de ideais políticos acaba por forçar a judicialização de assuntos de *policy*, que deveriam estar afetos às instâncias eleitas.

Nesse último caso, a má aplicação do argumento de Dworkin embaraça a compreensão do papel da corte constitucional de países cuja constituição é orientada – para além dos princípios – para a consecução de políticas públicas. É que o discurso legitimador das cortes constitucionais depende da crença de que sua atuação é dirigida, sobretudo, para proteção de direitos, o que tem sido defendido como argumento, mesmo quando, na verdade, esteja se decidindo sobre uma concepção de bem-estar geral ou interesse público (*policy*).

A constituição brasileira de 1988, por exemplo, é uma carta orientada por princípios e por procedimentos políticos. Tal perfil constitucional, em casos envolvendo *policy*, torna inaplicável o argumento de Dworkin relacionado ao foro de princípio.

Contudo, em alguns casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, a tese dworkiniana, que releva a competência da corte constitucional para salvaguarda de direitos substantivos, foi utilizada para se atingir fins eminentemente políticos, no sentido do autor referido.

Suspeita-se que, nesses casos, a retórica dos direitos tenha sido utilizada para legitimar a atuação do tribunal constitucional perante os demais poderes e a sociedade. Nos últimos anos, todavia, é possível coletar decisões da corte constitucional brasileira em que argumentos de *policy* foram explicitados de forma honesta e clara pelos ministros que lhe compunham.

3 O CASO BRASILEIRO: O STF COMO FORO DE POLÍTICA

No Brasil, um bom exemplo de decisão *sincera* ocorreu por ocasião do julgamento das ADCs 29 e 30 e ADI 4578, em que o STF, adotando uma pauta nitidamente político-pragmática, decidiu pela constitucionalidade da Lei Complementar 135/2010, mais conhecida como “Lei da Ficha Limpa”. Por ilustrar bem o tema, transcrevem-se as palavras do então Ministro Joaquim Barbosa:

Somando-se a outros projetos já existentes sobre o assunto, não se pode negar que um projeto de lei de iniciativa popular que trata especificamente de um tema diretamente ligado à escolha dos nossos representantes, revela muito mais do que uma simples mobilização social. Revela, sobretudo, um despertar de consciência a respeito do real significado da democracia e de um dos seus elementos constitutivos essenciais que é a representação política. Sem dúvida, há na sociedade brasileira um clamor pela superação do nosso passado clientelista e patrimonialista e pela transição para um futuro de virtude e de coparticipação. O que se busca é o abandono da complacência e da conivência com a falta de moral, de honestidade, que aqui e ali ganham foros de aceitação até mesmo pela via de expressões jocosas que não raro caem no gosto popular, como é o caso da execrável “ROUBA MAS FAZ”. [...] O objetivo é avançar rumo a uma exigência efetiva de ética e transparência no manejo da ‘coisa pública’, da res pública. Volto, pois, a enfatizar, não foi a iniciativa dos senhores parlamentares, mas sim a mobilização de um número expressivo de nossos concidadãos que fez com que a Lei Complementar 135/2010 viesse finalmente a dar efetividade ao comando constitucional, homenageando um dos valores fundamentais da República que é a moralidade e a honestidade no exercício das funções públicas.

Em nova oportunidade, quando do julgamento de questão de ordem no quarto agravo regimental no Inquérito 4.435, em que o STF decidiu pela competência da Justiça Eleitoral para julgamento de crimes comuns conexos a crimes eleitorais, foi intenso o embate argumentativo entre discursos de direitos e discursos de política. O

Ministro Luís Roberto Barroso utilizou em sua argumentação categorias pragmáticas, invocando, por exemplo, a força normativa dos fatos. Em passagens do seu voto⁵, assim aduziu:

Não se interpreta o direito abstratamente, fora da realidade na qual ele pretende incidir e produzir efeitos. O Brasil vive um momento de corrupção estrutural, sistêmica e institucionalizada. [...] A operação “Lava-Jato” foi um divisor de águas no Brasil no enfrentamento dessa corrupção estrutural, sistêmica e institucionalizada a que me referi antes. Atingiu pessoas que saquearam o país por décadas a fio. Gente que se supunha imune e impune. Desnecessário que eu enfatize a quantidade de gente que não presta que devota ódio aos juizes, procuradores, delegados e agentes da Polícia Federal que a conduziram. [...] Portanto, Presidente, acho que não fará bem ao país [...], depois de anos de sucesso no enfrentamento da corrupção, mexer em uma estrutura que está dando certo, funcionando, para passar para uma estrutura [Justiça Eleitoral] que absolutamente não está preparada para isso.

A divergência instaurada pelo Ministro Edson Fachin e endossada pelo Ministro Barroso, todavia, restou vencida na conformidade do voto do Relator Ministro Marco Aurélio, que teve seu posicionamento abonado pelo decano Ministro Celso de Mello, o qual, afastando o discurso político-pragmático, exarou voto focado em direitos:

É na Constituição e na lei, e não na busca pragmática de resultados, independente de meios, que se deve promover o justo e o equilíbrio na tensão entre o princípio da autoridade de um lado e o valor de outro. O que se revela intolerável e não tem sentido é por divorciar-se do *rule of law* de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis possa traduzir frustração do processo penal¹.

Independente do resultado do sobredito julgamento (Inq. 4.435), o fato é que, para além de argumentos densificados em princípios, tem sido frequente no Brasil a utilização sincera pelo Poder Judiciário de fundamentos de *policy*, ou seja, relacionados a objetivos políticos, sociais ou econômicos da comunidade.

Nesse sentido, em nítida crítica ao pensamento de Dworkin, parece estar correto Ran Hirschl (2012, p. 60), sobretudo, quando se leva em consideração a realidade brasileira:

Qualquer teoria constitucional que se agarre a noção idealista de direito constitucional como uma virtude soberana sem qualquer ônus político ou que retrate sem reservas os tribunais constitucionais como ‘foros de princípios’ representará a realidade de forma completamente equivocada.

⁵ Até a data de entrega deste artigo, o acórdão sobre o processo referenciado ainda não foi publicado nos meios oficiais. A citação é transcrição da leitura do voto transmitido pela TV Justiça e disponível na rede mundial de computadores.

É nesse cenário que o Poder Judiciário, para além dos autos, tem passado a ser o protagonista nas discussões sociais e nas deliberações políticas de toda ordem, sendo suas razões veiculadas nos mais diversos meios de comunicação, o que tem animado a opinião pública sobre assuntos de natureza política. Essa “popularização” do STF foi bem capturada por Oscar Vilhena (2008, p. 442):

Surpreendente, no entanto, tem sido a atenção que os não especialistas têm dedicado ao Tribunal; a cada habeas corpus polêmico, o Supremo torna-se mais presente na vida das pessoas; a cada julgamento de uma Ação Direita de Inconstitucionalidade, pelo plenário do Supremo, acompanhado por milhões de pessoas pela “TV Justiça” ou pela internet, um maior número de brasileiros vai se acostumando ao fato de que questões cruciais de natureza política, moral ou mesmo econômicas são decididas por um tribunal, composto por onze pessoas, para as quais jamais votaram e a partir de uma linguagem de difícil compreensão, para quem não é versado em direito.

Ocorre que a judicialização da megapolítica e seu sintoma mais grave, que é o recurso sincero a fundamentos políticos nas decisões judiciais, podem implicar consequências indesejadas ao princípio democrático e à separação de poderes, notadamente sob a perspectiva de que o Poder Judiciário não é a arena mais adequada para influir na formação da opinião pública a respeito das agendas políticas, em vista da sua ausência de *accountability* decorrente de sua não responsividade eleitoral.

Defende-se que fundamentações de decisões judiciais a partir do recurso a razões políticas, em geral, com forte apelo moralista, pragmático e condizente com o que o povo quer ouvir, corroboram a perigosa percepção de que nos restam os juízes como “heróis da pátria”. Talvez, não por outra razão, parte significativa dos brasileiros gostaria de ter um juiz na Presidência da República nas eleições nacionais de 2018⁶.

Os riscos do perigo alertado residem no fato de que a legitimidade da atuação judicial e sua referibilidade à vontade do povo (*accountability*) decorrem de sua neutralidade política e da deferência *prima facie* ao parlamento nos assuntos de *policy* (BRANDÃO, 2017, p. 271).

Robert Lipkin (2006, p. 1.057), citado por Rodrigo Brandão (2017, p. 265), expõe que a responsividade ao povo implica três testes:

- (1) *input-accountability*: controle eleitoral sobre a escolha das autoridades públicas;
- (2) *process-accountability*: possibilidade de o eleitorado comunicar as suas preferências às autoridades durante o processo de decisão;
- (3) *output-accountability*: possibilidade de o eleitorado remover autoridade pública ou alterar as suas decisões, caso não concorde com elas.

⁶ Na pesquisa do Instituto Datafolha sobre o segundo turno da eleição presidencial de 2018, divulgada em 30.04.2017, divulgada pelo jornal Folha de S. Paulo, o nome do então Juiz Federal responsável pela operação “Lava-Jato”, Sérgio Moro, venceria o candidato Luís Inácio Lula da Silva (Lula) numericamente, com empate técnico: 42% a 40%. Também foi cogitada a candidatura do Ex-Ministro Joaquim Barbosa à Presidência da República, embora com menos *frenesi* do que a do colega de toga Sérgio Moro.

A partir desse modelo, é possível concluir que o Poder Legislativo atende razoavelmente aos três testes, por meio das eleições periódicas dos seus membros e da natureza dialógica do processo legislativo. Por outro lado, o Poder Judiciário apresenta dificuldades em todos eles, cumprindo, no máximo, indiretamente o *input-accountability*, por meio do processo de escolha e sabatina de juízes pelos poderes eleitos; e o *process-accountability*, quando permite a participação de *amici curiae* ou realiza audiências públicas (BRANDÃO, 2017, p. 265).

Portanto, ao passo em que não se negam as interações inevitáveis entre Direito e Política, também é evidente que a concepção de separação dos poderes, mesmo moderada, impõe a necessidade de contenção de cada um deles dentro de esferas em que possam ser controlados, o que não acontece quando juízes se comportam como se estivessem em um inusitado palanque sem votos.

CONCLUSÃO

A partir da segunda metade do século XX, fatores normativos, institucionais, sociológicos e, sobretudo, político-estratégicos contribuíram para a ascensão mundial do poder judiciário, que passou a atuar nos mais longínquos campos da política, denominados por Ran Hirschl de megapolítica.

O marco teórico liberal da separação dos poderes, nesse momento, passa a ser desafiado pelo deslocamento de poder das instâncias eleitas para o judiciário e pelas superposições entre direito e política.

O argumento normativo de Ronald Dworkin no sentido de que a revisão judicial seria necessária em democracias maduras, na medida que forçaria a inclusão de argumentos de princípios no debate político, parece não ser aplicável em comunidades cujas constituições preferiram positivar aspectos de política (*policy*), para além de princípios (*polity*), como é o caso do Brasil.

Nessas comunidades, juízes constitucionais viram-se obrigados a decidir a respeito do que seria bom ou ruim para a comunidade em geral, a partir de parametrizações típicas de governo. No caso brasileiro, evidenciou-se que esse tipo de argumentação, nos últimos anos, tem sido utilizado de forma honesta e sincera: juízes constitucionais, no Brasil, estão falando sobre política.

Defendeu-se nesse trabalho que tal expediente suscita riscos perigosos aos dogmas liberais da separação dos poderes e da democracia liberal, em virtude do déficit de *accountability* do poder judiciário.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário: entre a Justiça e a Política**. In: Sistema político brasileiro: uma introdução. 3. ed. Lúcia Avelar, Antônio Octávio Cintra (org.). São Paulo: Unesp, 2015.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Cortes Constitucionais**. In: Leonardo Avritzer Newton Bignotto Fernando Filgueiras Juarez Guimarães Heloisa Starling (Ed.). Dimensões Políticas da Justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 195–206.
- BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das Supremas Cortes e Tribunais na democracia**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2018/11/Papeis-das-supremas-cortes.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2019. DOI: 10.1590/2179-8966/2017/30806.
- BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil**. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 28, n. 60, p. 27-65, jul./dez. 2004. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/22173109-rpge60livro.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo**. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro, v. 2, n. 21, jan./jul. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794>. Acesso em: 13 abr. 2019.
- BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2017.
- CARVALHO, Adriana Duarte de Souza. Justiça social e saúde: o controle social de políticas públicas. **Revista Videre**. ISSN 2177-7837. Dourados-MS, v. 8, n. 16, 1. Semestre de 2016. p. 22-44.
- CASTRO, Marcos Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política**. In: XX Encontro Anual da ANPOCS. 22 a 26 de outubro de 1996. Caxambu-MG. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/20-encontro-anual-da-anpocs/gt-19/gt03-5/5342-mfaro-o-supremo/file>. Acesso em 30 de março de 2021.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ÉPOCA. **No 2º turno Lula empataria com Marina e Moro**. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/04/epoca-negocios-datafolha-no-2o-turno-lula-empataria-com-marina-e-moro.html>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- ÉPOCA. **Pesquisa eleitoral anima PSB e Joaquim Barbosa**. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2018/04/pesquisa-eleitoral-anima-psb-e-joaquim-barbosa.html>. Acesso em: 29 mar. 2019.

DWORKIN, Ronald. The Forum of Principle. In: DWORKIN, R. (Ed.). **A Matter of Principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

FAVETTI, Rafael Thomaz. **Controle de constitucionalidade e política fiscal**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

GINSBURG, T. VERSTEEG, M. **Why do countries adopt constitutional review?** The Journal of Law, Economics and Organization, v. 30, n. 3, p. 587-622, 1 ago. 2014.

HIRSCH, Alan. **Candor and prudence in Constitutional Adjudication**. George Washington Law Review, v. 61, n. 3, 1993.

HIRSCHL, Ran. **A judicialização da megapolítica e o surgimento dos tribunais políticos**. In: Luiz Moreira (org.). Judicialização da política. São Paulo: 22 editorial, 2012.

HIRSCHL, Ran. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo**. Publicado originalmente como “The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide”. Fordham Law Review, v. 75, n. 2, 2006. Traduzido por Diego Werneck Arguelhes e Pedro Jimenez Cantisano.

HIRSCHL, Ran. **The strategic foundations of constitutions**. Social and political, p. 157-181, 2013.

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

MAUS, Ingeborg. **Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã**. Revistas Novos Estudos, n.º 58, 2000.

SCHEIFER, Camila Escorsin; MANDALAZZO, Silvana Souza Netto; CAMPAGNOLI, Adriana de Fátima Pillatti Ferreira. Judicialização da política no Brasil: o Poder Judiciário como guardião dos direitos fundamentais. **Revista de Direito Brasileiro**. São Paulo. v, 14, n. 6, maio/ago 2016. p. 158-172.

STF. **ADCs 29 e 30 e ADI 4578**. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe 29/06/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 20 jul. 2021.

STF. **Inquérito 4435 AGR-Quarto-QO/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe 20/11/2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750355976>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Resende de; MELO, Manuel Palácios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 15/07/2021.

Aprovado: 29/08/2021.

Páginas: 347-363.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.13279

*
Doutor em Direito pela
Universidade do Vale do Rio
dos Sinos.
Professor do Mestrado e
Doutorado da Universidade
de Santa Cruz do Sul.
brunahubner@mx2.unisc.br
OrcID: 0000-0003-2221-6841

**
Doutor em Direito pela
Universidade do Vale do Rio
dos Sinos.
Professor do Mestrado e
Doutorado da Universidade
de Santa Cruz do Sul.
janrireck@unisc.br
OrcID: 0000-0001-9162-8941



As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à pandemia da COVID-19 e a cooperação entre os entes federados¹

The decisions of the Supreme Federal
Court regarding the COVID-19 pandemic
and cooperation between federated
entities

Las decisiones del Supremo Tribunal
Federal sobre la pandemia COVID-19 y la
cooperación entre entidades federadas

*Bruna Henrique Hübner**
*Janriê Rodrigues Reck***

Resumo

Este trabalho versa sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) referentes à pandemia da COVID-19 e a cooperação entre os entes da federação. O problema que norteia a pesquisa é identificar se, nas primeiras decisões do STF sobre a COVID-19, o tribunal estabeleceu ou, pelo menos, insinuou estabelecer um dever de cooperação entre os poderes e União, estados e municípios. A metodologia utilizada para a abordagem é a dedutiva, na qual a análise dos casos concretos se dará ao final, após o desenvolvimento do referencial teórico e dos conceitos e categorias fundamentais ao trabalho. O método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa, a bibliográfica (livros, revistas, artigos, jornais, jurisprudência, sites). A conclusão é de que o STF apontou em suas decisões a aplicação de um federalismo descentralizado, baseado na cooperação, em observância à Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Cooperação. COVID-19. Decisão. Fede-

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

ralismo. Supremo Tribunal Federal.

Abstract

This paper deals with the decisions of the Federal Supreme Court regarding the pandemic of COVID-19 and the cooperation between the entities of the federation. The problem that guides the research is to identify whether in the first decisions of the Supreme Federal Court on COVID-19 the court established or at least implied a duty of cooperation between the powers and the Union, states and municipalities. The methodology used for the approach is deductive, where the analysis of concrete cases will take place at the end, after the development of the theoretical framework and the concepts and categories fundamental to the work. The procedure method is the monographic and the bibliographic research technique (books, magazines, articles, newspapers, jurisprudence, websites). The conclusion is that the Supreme Federal Court pointed in its decisions the application of a decentralized federalism, based on cooperation, in compliance with the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Cooperation. COVID-19. Decision. Federalism. Federal Court of Justice.

Resumen

Este trabajo trata de las decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre la pandemia de COVID-19 y la cooperación entre las entidades de la federación. El problema que guía la investigación es identificar si en las primeras decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre COVID-19 el tribunal estableció o al menos implicó un deber de cooperación entre los poderes y la Unión, estados y municipios. La metodología utilizada para el abordaje es deductiva, en la que el análisis de casos concretos tendrá lugar al final, luego del desarrollo del marco teórico y de los conceptos y categorías fundamentales del trabajo. El método de procedimiento es la técnica de investigación monográfica y bibliográfica (libros, revistas, artículos, periódicos, jurisprudencia, sitios web). La conclusión es que el Supremo Tribunal Federal apuntó en sus decisiones la aplicación de un federalismo descentralizado, basado en la cooperación, en cumplimiento de la Constitución Federal de 1988.

Palabras llave: Cooperación. COVID-19. Decisión. Federalismo. Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 e seus consequentes desdobramentos são observados em todo o mundo. Vive-se um momento sem precedentes na história recente da humanidade e, dessa forma, a cada dia, surgem novas descobertas e novos desafios à sociedade e aos administradores públicos. Tão logo os primeiros casos surgiram no país, questões nunca antes debatidas foram levadas ao Poder Judiciário, que passou a desenvolver um papel de “moderador” entre os entes – União, estados, Distrito Federal e municípios – quanto às medidas adotadas no enfrentamento à pandemia da COVID-19.

Nesse contexto, busca-se responder à seguinte questão: nas primeiras decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a COVID-19, o Tribunal estabeleceu ou, pelo menos, insinuou estabelecer um dever de cooperação entre os poderes e União, estados e municípios?

A metodologia que se utiliza para a abordagem é a dedutiva, na qual a análise dos casos concretos se dará ao final, após o desenvolvimento do referencial teórico e dos conceitos e categorias fundamentais ao trabalho. O método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa, a bibliográfica (livros, revistas, artigos, jornais, jurisprudência, *sites*).

Inicialmente, abordar-se-á o papel dos tribunais constitucionais nos estados democráticos de direito, considerando que o objeto de estudo são decisões do Supremo Tribunal Federal, importante para a contextualização histórica e social que levou o Poder Judiciário à arena de decisões antes restrita ao demais poderes.

Após, passa-se a analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal referentes ao primeiro semestre de 2020 que tratam acerca de conflitos entre os entes federados gerados a partir da pandemia da COVID-19.

A partir das decisões apresentadas, observou-se que o Supremo Tribunal Federal apontou em suas decisões a aplicação de um federalismo efetivamente descentralizado, baseado na cooperação, em observância à Constituição Federal de 1988 e seu *espírito* federalista, que prevê diversas competências para cada um dos entes federativos, por vezes com maior centralização de poder, principalmente na própria União (artigo 22, Constituição Federal de 1988), outras vezes, com uma maior descentralização nos estados-membros e municípios (artigos 24 e 30, inciso I, Constituição Federal de 1988).

1 OS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS COMO MARCO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Foi no contexto da criação do primeiro Tribunal Constitucional na Europa que ocorreu o debate teórico Hans Kelsen *versus* Carl Schmitt sobre a quem caberia a guarda da Constituição.

Na Europa, após a guerra de 1919, surgiram dois modelos de justiça constitucional distintos: na Alemanha, a Constituição da República de Weimar previa um Tribunal de competência para julgar conflitos entre poderes constitucionais e a Constituição Austríaca de 1920, cujo sistema foi idealizado Kelsen. Para Schmitt, caberia ao chefe do Poder Executivo a guarda da Constituição, já Kelsen defendia a existência de um órgão específico para tal finalidade, o que acabou prevalecendo. Kelsen defendia, em seu sistema, que o Poder Legislativo era dividido em dois órgãos: o Parlamento, que detinha a iniciativa política, e o Tribunal Constitucional, que deveria retirar do sistema as leis que não observassem a Constituição (LEAL, 2007).

O advento do Estado Democrático de Direito, no pós-Segunda Guerra Mundial, foi caracterizado pela centralidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos fun-

damentais e por constituições principiológicas/abertas, que necessitam de interpretação para sua concretização.

Importante ressaltar o contexto histórico do surgimento do Estado Democrático na Europa continental. Trata-se de países que saíram de regimes autoritários e passaram por uma redemocratização, em que pairava o receio de deixar a constituição, novamente, aos cuidados do Poder Legislativo. Dessa forma, sobrevêm ao Poder Judiciário as atuações nas decisões acerca das questões constitucionais, nos moldes da teoria da Constituição dirigente. Destaca-se, também, a desconfiança com o critério da maioria, que foi utilizado para legitimação dos regimes nazifascistas, passando os tribunais constitucionais a exercer um papel contramajoritário (LEAL, 2007).

Assim, com a valorização da interpretação hermenêutica e o surgimento de tribunais constitucionais (contramajoritários), observou-se o crescente protagonismo do Poder Judiciário, o que ainda hoje é facilmente notado.

Com o segundo pós-guerra, os Tribunais Constitucionais Europeus se afastaram do modelo de controle concentrado sistematizado por Kelsen, iniciando um processo de incorporação de outros ideais. A derrocada da Constituição da República de Weimar, utilizada de maneira desvirtuada pelo nazismo, fez com que a Alemanha, em sua Constituição de 1949 (Lei Fundamental de Bonn) adotasse, com alterações, o sistema proposto por Kelsen (LEAL, 2007).

Com a consolidação dos regimes liberais na Europa pós-revolução e nos Estados Unidos, no decorrer do século XIX, surgiu o primado da Constituição, como norma fundamental do Estado e que assegurou os direitos e liberdades individuais. O constitucionalismo foi um contraponto ao contratualismo e à soberania popular, ideias centrais da Revolução Francesa. Por outro lado, a Constituição foi usada para limitar os poderes do regime absolutista na figura do monarca. Assim, a Constituição, por um lado, limitou os poderes do rei e por outro, conferiu à soberania popular como elemento do Estado. As constituições daquela época, em que pese liberais, não podem ser consideradas, ainda, democráticas. Ademais, a Constituição não pertencia ao povo ou ao monarca, mas ao Estado (BERCOVICI, 2004).

Os Estados Nacionais modernos são resultados dos processos de transformação ocorridos no mundo capitalista pós-guerra, quando o Estado passa a promover o bem-estar social, a fim de tentar amenizar os impactos na guerra sobre seus cidadãos, em especial na Europa. Ao assumir esse papel, o Estado proporcionou à comunidade o sentimento paternalista e assistencial, destacando também o seu papel centralizador e burocratizador, passando a ser o único legitimado a determinar e decidir acerca das prioridades e de como se dará a execução das políticas públicas consagradas no princípio da legalidade (BITENCOURT; PASE, 2015).

As regras jurídicas asseguram aos indivíduos a garantia de proteção de seus direitos e garantias individuais, pois estabelecem a predefinição de comportamentos a serem estabelecidos e observados pelo Estado. Isso ocorre porque o estado de direito moderno deve ser o responsável por assegurar os direitos de personalidade, contribuindo para a vida em sociedade, a economia e a cultura, passando de uma atuação negativista para uma atuação positiva (BERCOVICI, 1999).

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado passou não apenas a conceder, mas também a fornecer os meios de garantir e efetivar os direitos sociais, como mandado de injunção, mandado de segurança coletivo e inconstitucionalidade por omissão (BONAVIDES, 2011)

As constituições dirigentes, como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são alvos de duras críticas nos últimos tempos, o debate que mais tem repercutido é a respeito da continuidade ou não de um modelo de desenvolvimento centrado no Estado intervencionista, surgindo dentro da seara jurídica os defensores da “desconstitucionalização” e da “desregulamentação” (BERCOVICI, 1999).

O fim almejado pela Constituição Dirigente é a racionalização da política, impondo uma legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional, quando estabelece um fundamento constitucional para a política. Nesse sentido, dentro da Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não garante apenas o direito posto e existente, mas também um programa para o futuro, ao “fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social.” (BERCOVICI, 2004, p. 12).

Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Nesse sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*. O conceito constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma *teoria normativa da política*, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo (CANOTILHO, 20--, p. 51, grifo do autor).

A inserção do Brasil no contexto do constitucionalismo contemporâneo e no Estado Democrático de Direito possui características semelhantes, em partes, ao que ocorreu na Europa continental: saída de um regime autoritário para um processo de redemocratização, tendo como marco a Constituição Federal de 1988.

A partir do constitucionalismo contemporâneo, o Poder Judiciário passa a se manifestar acerca de questões antes restritas à esfera dos Poderes Executivo e Legislativo, passando a fazer parte da arena política de tomada de decisões antes limitada aos poderes eleitos por sufrágio.

Os direitos só ganham existência quando um órgão do governo – um órgão judicial, muitas vezes – esforça para definir termos básicos, como “excessivo”, “razoável” e “cruel”. A dimensão exata dos nossos direitos vai mudando de acordo com as decisões dos tribunais. O papel do tribunal não é somente o de impedir os abusos do poder executivo (entendendo aqui o termo “abuso” num sentido muito geral, como sinônimo de tudo aquilo que a Constituição proíbe); é também o de estipular os critérios para distinguir a ação abusiva da não abusiva. Trata-se de uma tarefa afirmativa inevitável (HOLMES; SUSTEIN, 2019, p. 65).

Nesse cenário, o Poder Judiciário e, especialmente, as cortes constitucionais são reiteradamente chamadas de ativistas (o que pode ser pejorativo ou não). Dois fenômenos são importantes para se entender a questão: ativismo judicial e judicialização da política. Embora seguidamente utilizados como sinônimos, os fenômenos da judicialização e do ativismo judicial são distintos:

A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. [...] Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (BARROSO, 2012, p. 25).

O ativismo judicial “se caracteriza por uma atuação judicial que extrapola os limites jurídicos (Constituição, Princípios Jurídicos, Leis, Jurisprudência, etc.) e/ou invade a competência dos demais Poderes” (STRECK, 2016, p. 730), a judicialização da política “é uma contingência histórica que ocorre de tempos em tempos, sobretudo em países periféricos de modernidade tardia que possuem uma constituição analítica como o Brasil.” (STRECK, 2016, p. 730).

Os defensores do ativismo destacam sua importância na efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e justificam a participação do Poder Judiciário em searas antes restritas aos Poderes Legislativo e Executivo, como Educação e Saúde, em razão da insuficiente atuação desses Poderes, cabendo, ao Judiciário, suprimi-la. Por outro lado, os apoiadores da autocontenção judicial defendem que o ativismo deteriorara o estado democrático de direito (BARBOSA; ROCHA, 2015).

A judicialização da política está atrelada ao funcionamento insuficiente das instituições integrantes do estado democrático quando o Judiciário passa a promover a realização dos direitos enunciados na Constituição Federal, atuando no campo político e na concretização de políticas públicas.

O ativismo sempre é ruim para a democracia, porque decorre de comportamentos e visões pessoais de juízes e tribunais, como se fosse possível uma linguagem privada, construída à margem da linguagem pública. Já a judicialização pode ser ruim ou pode não ser. Depende dos níveis e da intensidade em que ela é verificada. Na verdade, sempre existirá algum grau de judicialização (da política) em regimes democráticos que estejam guarnecidos por uma Constituição normativa (STRECK, 2016, p. 724).

Para Barroso (2012), as causas da judicialização no Brasil, em síntese, seriam a redemocratização do país, marcada pela promulgação da Constituição de 1988; a constitucionalização de matérias antes restritas aos Poderes Executivo e Legislativo; e o sistema de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, caracterizado por sua grande abrangência (conceituado como um sistema híbrido, o qual combina características de dois sistemas distintos, o controle difuso e o controle concentrado). Destaca, ainda, os legitimados ativos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, previstos no artigo 103 da Constituição de 1988: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Durante o período eleitoral de 2018, foi observado um aumento substancial no número de ataques e ameaças ao Judiciário, à Justiça Eleitoral e ao STF, com a veiculação de notícias fraudulentas sobre as urnas eletrônicas, para desacreditar e tumultuar o processo eleitoral. O mesmo fenômeno ocorreu em diversos julgamentos com temas polêmicos.

Circunstâncias diversas, associadas à Constituição, à realidade política e às competências dos Poderes alçaram o Supremo Tribunal Federal, nos últimos tempos, às manchetes dos jornais. Não exatamente em uma seção sobre juízes e tribunais – que a maioria dos jornais não tem, embora seja uma boa idéia (*sic*) –, mas nas seções de política, economia, ciências, polícia. Bastante na de polícia. Acrescente-se a tudo isso a transmissão direta dos julgamentos do Plenário da Corte pela TV Justiça. Em vez de audiências reservadas e deliberações a portas fechadas, como nos tribunais de quase todo o mundo, aqui se julga sob o olhar implacável das câmeras de televisão. Há quem não goste e, de fato, é possível apontar inconveniências. Mas o ganho é maior do que a perda (BARROSO, 2012, p. 23).

Contudo, nada se comparou, em razão da agressividade, ao ataque de junho de 2020. Reunidos em frente ao Supremo Tribunal Federal, apoiadores do presidente

Jair Bolsonaro lançaram fogos de artifício para ameaçar a mais alta corte de Justiça do país. Durante as explosões, os manifestantes gritavam palavras de ordem e ameaças contra os integrantes do tribunal e o governador do Distrito Federal (2020, <https://www.correiobraziliense.com.br>).

Pode-se apontar o posicionamento jurisprudencial do STF, centrado na proteção de direitos individuais, em especial das minorias, que vai contra o ultraconservadorismo do Governo Federal, bem como as decisões que vão contra as medidas adotadas pelo Chefe do Executivo Federal no combate à pandemia, como fatores que levaram seus apoiadores a atacarem o órgão máximo do Poder Judiciário Brasileiro.

Não por acaso, nos últimos anos, podemos perceber o advento de um discurso político mais contundente em relação ao STF, apoiado, muitas vezes, no argumento de praticar ativismo judicial em excesso, usurpando competências do Poder Legislativo e do próprio Governo. Ainda em campanha, importa recordar, o Presidente atual defendeu aumentar de onze para vinte e um o número de membros da Corte sob o argumento de que era preciso “colocar dez juízes isentos lá dentro”. Vale destacar, também, a tentativa de revogar a EC n. 88/2015 – resultante da chamada “PEC de Bengala”, que elevou de setenta para setenta e cinco a idade de aposentadoria compulsória dos ministros do STF –, o que provocaria a saída imediata de alguns membros do STF, criando-se a oportunidade para novas indicações a cargo do Presidente. Aliás, Jair Bolsonaro já sinalizou que, quando surgisse a vaga, indicaria para o Tribunal um juiz “terrivelmente evangélico” (LEITE, 2020, p. 44).

Cabe ao Supremo Tribunal Federal a defesa institucional do Estado Democrático de Direito. Assim, deve proteger, também, as minorias que o constituem, pois “as maiorias podem muito. Mas não podem romper o pacto social que confere a todos os cidadãos iguais direitos” (SOUZA NETO, 2020, p. 256).

A partir das temáticas abordadas neste capítulo, buscou-se traçar o histórico e os fatores sociais que contribuíram para o protagonismo do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. Passa-se para a análise das decisões do Supremo Tribunal Federal do primeiro semestre de 2020, acerca de conflitos entre os entes federados gerados a partir da pandemia da COVID-19, para que se possa responder ao objeto do presente estudo.

2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

As consequências da pandemia da COVID-19 no Brasil são vivenciadas por toda a estrutura do Estado Democrático de Direito, colocando à prova as instituições democráticas. A pandemia deixou ainda mais evidentes as mazelas da sociedade brasileira,

atingindo de forma mais severa a parcela mais vulnerável da população. Não há apenas uma crise sanitária e de saúde pública; como se não bastasse, o país encontra-se absorto em crises de ordem política, econômica, de representatividade e do próprio Estado Democrático de Direito, com crescente apelo autoritário – anti-intelectualismo e negacionista – que contribuiu para a judicialização de questões recentes envolvendo a COVID-19 e seus reflexos na sociedade.

[...] apesar de o Brasil não ter sido epicentro inicial e também ter tido legislação precoce, infelizmente não houve ações rápidas e exemplares para conter a acentuada curva de contágio e de mortes pela COVID-19, tendo o País concentrado em conjunto com os Estados Unidos, em julho, 40% dos contaminados do mundo pela COVID-19 (sendo que os dois países juntos não têm 7% da população mundial). Ainda, em agosto de 2020, o Brasil superou os Estados Unidos em mortes por COVID em 100 mil habitantes, o que colocou o País no epicentro dos impactos da doença. Logo no início de agosto de 2020 o Brasil ultrapassou a marca de 100 mil mortos pela COVID-19. (NOHARA, 2020, <http://direitoadm.com.br>).

Observou-se um esforço para o enfrentamento da pandemia por parte dos estados e dos municípios. medidas como a restrição de circulação de pessoas e de funcionamento do comércio foram tomadas por governadores e prefeitos de todo o país.

Contudo, assim como ocorreu durante as eleições presidenciais de 2018, a sociedade encontra-se polarizada no que se refere ao modelo de enfrentamento a ser adotado. De um lado, os defensores das medidas de restrição à circulação e ao comércio, pautados na saúde pública coletiva; de outro lado, os defensores da continuidade das atividades, apoiados na importância da manutenção da economia nacional.

Esse cenário de tensionamento entre poderes e entre setores da sociedade civil, acentuado pela pandemia da COVID-19, abarrotou o Poder Judiciário de demandas que traduzem esse cenário. Apenas o Supremo Tribunal Federal “já recebeu 814 processos que tratam de temas afetos à epidemia de Corona vírus, dos quais 381 tiveram negado seguimento” (CONCI, 2020, p. 65).

Em momentos como esses, em que a força normativa da constituição é colocada à prova, sobressai a necessidade em garantir a integridade de suas instituições e do funcionamento dos freios e contrapesos, incluindo a função contramajoritária da jurisdição constitucional. Curiosamente, o tradicional argumento da ilegitimidade democrática dos Tribunais Constitucionais para se contrapor às maiorias eleitas ou ao clamor social passa a receber outra leitura. A jurisdição constitucional é, realmente, uma instituição diferente no arranjo democrático-representativo, mais associado ao princípio majoritário (LEITE, 2020, p. 47- 48).

Em texto que trata sobre a denominada “jurisprudência de crise”, Gilmar Mendes (2020) destaca que, frente ao atual cenário pandêmico, o Supremo Tribunal Federal precisa adotar uma abertura hermenêutica da jurisdição constitucional em compasso com a realidade econômica e social.

Experiências recentes do Direito Comparado, embora não equiparáveis à magnitude global da situação vivenciada na crise do Coronavírus, ilustram as tensões entre o constitucionalismo e a necessária proteção de Direitos Sociais em regimes de excepcionalidade financeira. Destaco, no ponto, a experiência Portuguesa em que a Corte Constitucional, em meados de 2011, em casos relacionados a políticas de austeridade, passou a produzir o que se tem chamado *jurisprudência da crise*. (2020, <https://www.conjur.com.br>).

Ao julgar a medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 669/DF, o Supremo Tribunal Federal proibiu a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que defenda “O Brasil Não Pode Parar”, cujo vídeo preliminar teria sido veiculado no Instagram do Governo Federal e disseminado por meio do aplicativo WhatsApp, que sugeriria à população não respeitar as medidas de isolamento social e retomar as atividades de forma plena ou que minimizasse os efeitos da pandemia frente à saúde e à vida da população. Destaca-se que o extrato de dispensa de licitação, com o objeto de “prestação de serviços de comunicação digital” foi publicado no Diário Oficial de 26/03/2020, prevendo a contratação de campanha publicitária no valor de R\$ 4.897.855,00. (BRASIL, STF, 2020, p. 03).

Ainda sobre a decisão liminar na ADPF 669/DF, é importante realçar o seguinte trecho:

É igualmente importante ter em conta que não se trata aqui de uma decisão política do Presidente da República acerca de como conduzir o país durante a pandemia. Haveria uma decisão política, no caso em exame, se a autoridade eleita estivesse diante de duas ou mais medidas aptas a produzir o mesmo resultado: o bem estar (*sic*) da população, e optasse legitimamente por uma delas. Não é o caso. A supressão das medidas de distanciamento social, como informa a ciência, não produzirá resultado favorável à proteção da vida e da saúde da população. Não se trata de questão ideológica. Trata-se de questão técnica. E o Supremo Tribunal Federal tem o dever constitucional de tutelar os direitos fundamentais à vida, à saúde e à informação de todos os brasileiros. (BRASIL, STF, 2020, p. 16).

O plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6351 para suspender a eficácia do artigo 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória 928/2020, a qual limitou o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde pública decretada em razão da pandemia da COVID-19, suspendendo a prestação de informa-

ções públicas nos moldes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Dito de outra forma, a Medida Provisória inverteu a lógica da informação como regra e o sigilo como exceção (BRASIL, STF, 2020, p. 4). Na época da decisão liminar em comento, o Presidente Jair Bolsonaro era cobrado a divulgar o resultado do seu exame referente à COVID-19.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672, em liminar do Ministro Alexandre de Moraes, foi reconhecido e assegurado o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União (BRASIL, STF, 2020, p. 10).

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) (BRASIL, STF, 2020, p. 09).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, o Plenário do STF, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (2020, <http://portal.stf.jus.br>). Nessa decisão, a Corte “utilizou-se da técnica da interpretação conforme a Constituição para a compreensão da Lei nº 13.979/2020, estabelecendo que Estados e Municípios podem autonomamente aplicar medidas restritivas sanitárias” (GABARDO; RECK, 2020, p. 36).

No mesmo sentido, foi a decisão da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, para suspender parcialmente a eficácia de dispositivos das Medidas Provisórias (MPs) 926/2020 e 927/2020. Por maioria dos votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que estados e municípios, no âmbito de suas competências e em seu território, podem adotar, respectivamente, medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia da COVID-19, sem a necessidade de

autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências (2020, <http://portal.stf.jus.br/processos>).

No exame da Suspensão de Segurança 5364, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, confirmou decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que permitia o funcionamento de lojas de conveniência em postos de combustíveis em Niterói, desde que respeitadas as orientações vigentes de prevenção ao contágio pela COVID-19 (BRASIL, STF, 2020, p. 08).

No caso, o município de Niterói editou decreto, restringindo a abertura de lojas em postos de conveniência, contrariando determinação constante em Decreto Estadual. O Ministro ainda destacou que “A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou o entendimento de que, em matéria de competência concorrente, há que se respeitar o que se convencionou denominar de predominância de interesse, para a análise de eventual conflito porventura instaurado” (BRASIL, STF, 2020, p. 07).

Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto: “(...) A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes (...)” (1ª Turma, Relª Minª Rosa Weber, DJe de 21/11/19). (BRASIL, STF, 2020, p. 08).

Nesse diapasão, o Ministro Dias Toffoli afastou o pedido do município de Santa Cruz do Sul para suspender decisão do Tribunal do Rio Grande do Sul, que permitiu a abertura de loja de produtos naturais, sem restrição de funcionamento por *delivery* ou *drive-thru* (BRASIL, STF, 2020, p. 07).

Essas demandas surgem “em um contexto político altamente conflituoso no Brasil, onde as autoridades acusam-se mutuamente e atuam de forma contraditória, ora eximindo o poder público da necessidade de atuar, ora aplicando alguns instrumentos interventivos” (GABARDO; RECK, 2020, p. 37). Contudo, a partir das decisões aqui apresentadas, observou-se que o Supremo Tribunal Federal vem apontando em suas decisões a aplicação de um federalismo descentralizado, baseado na cooperação entre os entes federativos, em observância à Constituição Federal.

Por federalismo, entende-se “uma configuração em forma de Direito da organização interna das organizações políticas, cuja função é simbolizar autonomia e cooperação mediante uma função de separação de esferas públicas, cujo objetivo é a formação mais legítima das decisões jurídicas.” (RECK, 2018, p. 62).

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Historicamente, pode-se observar dois movimentos contrastantes de desenvolvimento do federalismo no Brasil pós-redemocratização. No primeiro, na década de 1980, no período de transição democrática, a ideia era a busca por um federalismo descentralizado, em resposta à centralização do período militar. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo um sistema federativo descentralizado, baseado no modelo federativo cooperativo. Em um segundo momento, a partir da década de 1990, a União encabeça um movimento de “recentralização” das políticas públicas (TOMIO; ORTOLAN, 2015).

A partir do início dos anos 2000, houve a expansão dos programas de transferência de renda, nos quais “os governos locais são colaboradores de programas formulados e financiados pelo governo federal” (ARRETCHE, 2012, p. 161).

Ao tratar acerca da descentralização oriunda do constitucionalismo pós Constituição de 1988, deve-se observar os conceitos de *descentralização política*, que consiste na “possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo” (ARRETCHE, 2012, p. 147); *descentralização fiscal*, que é “relativa à participação de receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado” (ARRETCHE, 2012, p. 147) e *descentralização de competências*, que diz respeito à responsabilidade pela execução de políticas públicas.

A Descentralização política, porém, não coincide com o federalismo. Um Estado federal é, certamente, politicamente descentralizado, mas temos Estados politicamente descentralizados que não são federais. Somente quando a Descentralização assume os caracteres da Descentralização política podemos começar a falar de federalismo ou, a nível menor, de uma real autonomia política das entidades territoriais. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 341).

Contudo, nota-se que, em razão de sua trajetória desenvolvimentista, o Brasil “dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada a partir da Constituição de 1988” (ARRETCHE, 2012, p. 146).

A fim de garantir a descentralização federativa, a Constituição Federal de 1988 prevê diversas competências para cada um dos entes federativos, por vezes, com maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), outras vezes, com uma maior descentralização nos estados-membros e municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Após a construção teórica e a análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, passa-se às considerações finais acerca do trabalho desenvolvido.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema federativo descentralizado, baseado no modelo federativo cooperativo, dispondo diversas competências para cada um dos entes federativos, possibilitando alternância de poder entre União e estados-membros e municípios.

Contudo, a autonomia política dos demais entes federados em relação à União e a descentralização de competências não são necessariamente determinantes para a autonomia dos governos subnacionais ao implementarem políticas, em razão da limitação que os governos superiores possuem a partir da regulação autorizada pela Constituição Federal de 1988.

Considerando a importância da autonomia dos governos subnacionais, bem como a necessidade de coordenação entre os entes federados na pandemia da COVID-19, buscou-se trazer um panorama das primeiras decisões referentes à COVID-19 julgadas pelo Supremo Tribunal Federal no primeiro semestre de 2020 que envolveram conflitos de competência entre os entes federados.

Em resposta ao problema de pesquisa do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir questões relativas à pandemia da COVID-19, buscou estabelecer a observância ao federalismo descentralizado, baseado na cooperação, mantendo a eficácia das decisões tomadas por estados e municípios para o enfrentamento da pandemia, bem como afastar as tentativas de centralização por parte do Poder Executivo Federal, preservando a eficácia do artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Não obstante o atual cenário de crise no país demande medidas excepcionais, deve-se ter especial cautela com as tentativas de utilizar o discurso de crise para justificar uma centralização de poder e avaliar medidas arbitrárias de restrições de direitos.

No primeiro semestre de 2020, correspondente ao início da pandemia da COVID-19 no Brasil, observou-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu de forma a assegurar direitos fundamentais básicos, buscando reduzir os já graves danos causados pela crise sanitária e ataques centralizadores/autoritários.

Em razão da maior proximidade aos cidadãos, cabe aos estados e, principalmente, aos municípios a execução de políticas públicas e, conseqüentemente, a concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, destacam-se os esforços empreendidos por governadores e prefeitos no enfrentamento da pandemia da COVID-19, o que reforça a importância do federalismo cooperativo em um país como o Brasil, gigante em extensão territorial, bem como na desigualdade social.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18 (2), p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA, Claudia Maria; ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. O papel dos precedentes para o controle do ativismo judicial no contexto pós-positivista. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, número especial, 2015, p. 115-133.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista (Syn)thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012, p. 23-32.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova [online]**, n.61, p.5-24, 2004.

BITENCOURT, C. M.; PASSE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de investigações constitucionais**. vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política I**. Tradução: Varriale, C. C. *et al.* 11. ed. rev. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 de jul. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669 Distrito Federal**. Rel. Luís Roberto Barroso. Julgada em 30 mar. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351 Distrito Federal**. Rel. Alexandre de Moraes. Julgada em 30 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 Distrito Federal**. Rel. Alexandre de Moraes. Julgada em 08 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Rel. Marco Aurélio. Julgada em 24 mar. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal**. Rel. Marco Aurélio. Julgada em 06 mai. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.364 Rio de Janeiro**. Rel. Dias Toffoli. Julgada em 17 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.370 Rio Grande do Sul**. Rel. Dias Toffoli. Julgada em 22 abr. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jul. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, [20--].

CORREIO BRAZILIENSE. **Fogos contra o STF: repercussão de ataques mobiliza ministros e autoridades**. Brasília, 15 jun. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/15/interna_politica,863743/fogos-contra-o-stf-repercussao-de-ataques-mobiliza-ministros-e-autori.shtml. Acesso em: 2 ago. 2020.

GABARDO, Emerson; RECK, Janriê Rodrigues. Problemas emergentes da jurisdição una em tempos de COVID-19: diretrizes para o desenho de uma jurisdição especializada. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 33-51, set./out. 2020.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende de impostos**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática-uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LEITE, Glauco Salomão. COVID-19 e democracia no Brasil: controlando a proliferação do populismo. *In*: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (org.). **O direito público em tempos pandêmicos**: 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 21-42. E-book. Disponível em: <https://editorial.tirant.com/br/libro/o-direito-publico-em-tempos-pandemicos-E000020005222>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>. Acesso em: 21 jul. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Jurisprudência do STF sobre COVID-19**. Disponível em: <http://direitoadm.com.br/jurisprudencia-do-stf-sobre-covid-19/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica da personalização dos entes federativos e suas competências em políticas públicas. *In*: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica**: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. p. 52-69. E-book. Disponível em: <https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/publicacoes/Politicas-pblicas-e-matriz-pragmtico-sistmica.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, Joaçaba, v.17, n.3, p.721-732, set./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i3.12206>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206>. Acesso em: 22 jun. 2020.

TOMIO, Fabrício; ORTOLAN, Marcelo. (2015). Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. **Revista de administração municipal**, São Paulo, 284. 4.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 05/08/2021.

Aprovado: 10/10/2021.

Páginas: 364-384.

DOI: 10.30612/videre.

v13i28.12683

*
Doutoranda Universidade de
Santa Cruz do Sul
cleizek@unisc.br

OrcID: 0000-0001-7728-5014

**
Univ. de Santa Cruz do Sul
clovisg@unisc.br

OrcID: 0000-0002-0511-8476



A importância dos movimentos sociais para os direitos trabalhistas e previdenciários no contexto atual brasileiro como frente de resistência ao retrocesso social

The importance of social movements for labor and social security rights in the current brazilian context as a front of resistance to social retrocess

La importancia de los movimientos sociales para los derechos laborales y de la seguridad social en el actual contexto brasileño como frente de resistencia al retroceso social

*Cleize Carmelinda Kohls**

*Clovis Gorczewski***

Resumo

Este trabalho aborda a importância dos movimentos sociais na área trabalhista e previdenciária. Busca encontrar respostas para o seguinte problema de pesquisa: Como os movimentos sociais podem constituir uma frente de resistência aos retrocessos sociais no contexto atual brasileiro? Objetiva-se, através do método dedutivo, compreender o contexto atual brasileiro, estudando-se para tanto os conceitos e ideias da pós-modernidade, pós-verdade, neoliberalismo e pós-democracia, bem como analisar a constituição dos movimentos sociais voltados às demandas sociais operárias. O trabalho estrutura-se em três tópicos, sendo o primeiro dedi-

cado a compreensão de ideias que caracterizam o momento atual, um segundo dedicado ao estudo dos movimentos sociais no Brasil, e, o último, em que é investigado como os movimentos sociais podem assumir papel de destaque na defesa dos direitos sociais. O estudo conclui com necessidade de modernização das formas de organização dos movimentos sociais, bem como de estratégias e articulações que acompanhem o contexto atual.

Palavras-chave: Movimentos sociais. Direitos trabalhistas. Direitos previdenciários. Retrocesso social.

Abstract

This paper addresses the importance of social movements in the labor and social security area. It seeks to find answers to the following research problem: How can social movements constitute a front of residence for social setbacks in the current Brazilian context? The objective is, through the deductive method, to understand the current Brazilian context, studying the concepts and ideas of post-modernity, post-truth, neoliberalism and post-democracy, as well as analyzing the constitution of social movements focused on the demands social workers. The work is divided into three topics, the first dedicated to the understanding of ideas that characterize the current moment, the second dedicated to the study of social movements in Brazil, and the last one, in which it is investigated how social movements can assume a role in the defense of social rights. The study concludes with the need to modernize the forms of organization of social movements, as well as strategies and articulations that accompany the current context.

Keywords: Social movements. Labor rights. Social security rights. Social setback.

Resumen

Este trabajo aborda la importancia de los movimientos sociales en el ámbito laboral y previsional. Busca encontrar respuestas al siguiente problema de investigación: ¿Cómo pueden los movimientos sociales constituir un frente de residencia para los reveses sociales en el contexto brasileño actual? El objetivo es, a través del método deductivo, comprender el contexto brasileño actual, estudiando los conceptos e ideas de la posmodernidad, posverdad, neoliberalismo y posdemocracia, así como analizar la constitución de movimientos sociales centrados en las demandas sociales. trabajadores. El trabajo se divide en tres temas, el primero dedicado a la comprensión de las ideas que caracterizan el momento actual, el segundo dedicado al estudio de los movimientos sociales en Brasil, y el último, en el que se investiga cómo los movimientos sociales pueden asumir un papel. en la defensa de los derechos sociales. El estudio concluye con la necesidad de modernizar las formas de organización de los movimientos sociales, así como las estrategias y articulaciones que acompañan al contexto actual.

Palabras clave: Movimientos sociales. Derechos laborales. Derechos de seguridad social. Revés social.

INTRODUÇÃO

O estudo dos direitos sociais sempre requer a contextualização no tempo e no espaço, requer também que sejam observadas diferentes perspectivas em termos de proteção e efetivação. A construção, consolidação e atualização da forma de ser e da maneira de se viver em sociedade, repercutem diretamente na perspectiva jurídica dos direitos sociais.

O Brasil já experimentou diferentes contextos. Mas, com a Constituição de 1988, os direitos sociais receberam especial tratamento pelo constituinte, já que inseridos expressamente no texto constitucional, representaram o compromisso da República com a sua concretização, sendo atrelados a própria ideia da dignidade humana, princípio fundamental, bem como atrelado ao objetivo de promover o bem de todos e erradicar a pobreza.

Porém, após este importante marco, operou-se, especialmente nos últimos anos, um recuo da proteção aos direitos sociais, especialmente pelas reformas trabalhista e previdenciária, calcadas no discurso de que somente com a flexibilização e com as alterações propostas seria possível manter os empregos e garantir aposentadorias no futuro.

Porém, tais discursos surgem em uma sociedade que é marcada pela desigualdade social, com altos índices de desemprego e de judicialização de demandas previdenciárias e trabalhistas, bem como com pouco debate sobre os impactos que tais alterações poderiam trazer para o trabalhador e para a sociedade como um todo.

Ademais, nos últimos anos temos ouvido diversos discursos que buscam a redução da ciência, a preponderância do “eu” e o domínio do mercado. E, junto com isso, percebe-se uma sociedade que não se revolta mesmo diante da retirada de direitos tão caros como os trabalhistas e os previdenciários. Isso faz com que seja necessária uma reflexão sobre os impactos que tais pensamentos podem redundar, e como podem ser criadas estratégias e frentes de combate ao retrocesso social.

Por essa razão, o presente estudo busca encontrar resposta para o seguinte problema de pesquisa: Como os movimentos sociais podem constituir frente de resistência aos retrocessos, especialmente no que se refere aos direitos trabalhistas e previdenciários, no contexto atual do Brasil? E, objetiva-se com o estudo, compreender o contexto atual brasileiro, estudando-se para tanto os conceitos, ideias e características da pós-modernidade, pós-verdade, neoliberalismo e pós-democracia. Tal contextualização se faz necessária como alicerce para a análise dos temas que inevitavelmente permeiam este debate. Ou seja, a compreensão da sociedade atual, como conjuntura e engrenagem que possibilita o desenvolvimento de ideias e, mais do que isso, de cenários propícios a mudança, é fundamental para que seja possível compreender o que é possível esperar e como pode-se estruturar uma frente de oposição a mudanças que possam caracterizar-se como retrocesso social.

Para isso, a pesquisa é desenvolvida através do método dedutivo, de modo a partir de diversas constatações obtidas com pesquisa doutrinária e jurisprudencial, selecionadas a partir da relação e pertinência aos temas estruturantes do estudo, bem como com análise de dados (sobre ações trabalhistas e sindicalização), para chegar a uma conclusão que possa apontar uma resposta ao problema de pesquisa.

A delimitação ao papel dos movimentos sociais justifica-se pela importância histórica que desempenharam nesta área. Além disso, por constituírem-se uma importante forma de organização social em prol de ações coletivas, possibilitando a manifestação de pensamento, agrupamento e compartilhamento de ideias que, conseqüentemente, são capazes de provocar mudanças estruturais, e dar voz e vez aos que individualmente não conseguiriam.

Ou seja, busca estudar os movimentos sociais no Brasil, especialmente voltados às demandas sociais operárias, e discutir o papel que desempenharam na preservação, garantia e conquista de direitos sociais trabalhistas e previdenciários ao longo dos anos, e como podem constituir-se, na atualidade, como frente de resistência.

Justifica-se a análise proposta, em razão da atualidade do tema, já que nos últimos anos tivemos significativas mudanças na legislação previdenciária (Emenda Constitucional 103) e trabalhista (Lei 13.467/17), inclusive com mudanças que envolvem a questão sindical. A relevância do tema está na própria importância dos direitos sociais, reconhecida pela Constituição, e da participação social, como legitimação de um Estado Democrático de Direito.

O trabalho estrutura-se em três tópicos, sendo o primeiro para analisar o cenário atual brasileiro, e as ideias que são fundamentais para a contextualização do tema. Para tanto, analisam-se as questões inerentes a modernidade, pós-modernidade, pós-verdade, neoliberalismo e pós-democracia.

Em um segundo momento estuda-se a constituição e a importância dos movimentos sociais no Brasil especialmente os clássicos, assim compreendidos aqueles relacionados aos trabalhadores, analisando, então, a questão sindical, com as alterações provocadas pela reforma trabalhista e o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a questão.

E, finalmente, o último tópico investiga-se os dados sobre a questão sindical, de representatividade, judicialização, e, finalmente, da condição de desigualdade social brasileira, para investigar como os movimentos sociais podem assumir papel de destaque na defesa dos direitos sociais trabalhistas e previdenciários.

1 UM CONTEXTO QUE PRECISA SER COMPREENDIDO: NEOLIBERALISMO, PÓS-MODERNIDADE, PÓS-DEMOCRACIA E PÓS-VERDADE

Inicialmente, para falar do tratamento dispensado aos direitos sociais (especialmente os trabalhistas e previdenciários) e da importância dos movimentos sociais na atualidade, é preciso perpassar pela compreensão de conceitos e pensamentos que marcam essa realidade social.

Uma realidade social que se mostra complexa, onde a tecnologia ganha cada vez mais espaço, seja para entretenimento, trabalho, informação, e, igualmente, para promoção de debates e organizações de movimentos sociais. Mas, ao mesmo tempo, possibilita a disseminação de *fake news*, e dá espaço para as mais diversas pautas, inclusive aquelas que ficavam retraídas ou até mesmo escondidas.

Lembremo-nos que a modernidade teria como características, conforme Pereira (2014), o individualismo e a individualização, a falta de valores compartilhados e de solidariedade, a culpabilização das vítimas para explicar a pobreza e a exclusão, a reação crescente contra os imigrantes pobres, a insegurança e o risco por toda parte, o caráter líquido e indefinido das relações sociais, o relativismo generalizado combinado com o fundamentalismo de mercado¹.

Mas, referido autor refere que tais características seriam de uma modernidade neoliberal cujo colapso ocorreu com a crise financeira global de 2008, e como alternativa às teorias da modernidade, desenvolveu-se, mais ou menos no mesmo período, a perspectiva pós-moderna².

Giddens (1991) refere que Jean-François Lyotard foi, em primeiro lugar, responsável pela popularização da noção de pós-modernidade, referindo ser ela um deslocamento das tentativas de fundamentar a epistemologia, e da fé no progresso planejado humanamente, e que a perspectiva pós-moderna vê uma pluralidade de reivindicações heterogêneas de conhecimento, na qual a ciência não tem um lugar privilegiado.

A modernidade tratar-se-ia, na visão de Pereira (2014), de um conceito subjetivo e historicamente limitado de modernidade – com a visão que cada sociólogo tem de seu tempo, o que é, em parte, inevitável, mas que implica negar objetividade à realidade social – a uma realidade social que reflete permanentemente o desenvolvimento tecnológico, as necessidades, as instituições e os valores dos atores sociais em cada momento histórico.

O pós-modernismo expressou a descrença e a falta de esperança que se tornaram dominantes depois do auge utópico que foi a Revolução Estudantil de 1968 e do mal-estar experimentado nos anos posteriores. Assim, nesse processo, a ideologia pós-moderna identificou-se com o individualismo radical que tomara conta das pessoas. (PEREIRA, 2014, p.100).

Entre diversas possibilidades de classificações, seja como modernidade ou pós-modernidade, a questão é que esse momento é marcado pelo individualismo. E esse

¹ Bauman classificou como modernidade líquida a época marcada por relações sociais, econômicas e de produção frágeis, fugazes e maleáveis, opondo-se, ao conceito de modernidade sólida, quando as relações eram solidamente estabelecidas, tendendo a serem mais fortes e duradouras (BAUMAN, 1998).

² Uma nova modernidade é emblemática e polêmica. Conforme Pereira (2014) que foi chamada por algum tempo, não apenas, mas especialmente, por filósofos e sociólogos de esquerda, de “pós-modernidade”, ao mesmo tempo em que eles se autodenominaram “pós-modernos”.

individualismo interfere diretamente nas lutas coletivas que requerem engajamento coletivo, pautas comuns e senso de pertencimento ao grupo. Ademais, a falta de valores compartilhados e de solidariedade, bem como a culpabilização das vítimas para explicar a pobreza e a exclusão, faz com os pleitos operários sejam deslegitimados e banalizados.

Conforme Pereira, o liberalismo foi originalmente uma ideologia que nasceu no século XVIII para defender os interesses da classe média burguesa contra a oligarquia militar e religiosa e o Estado absoluto ou autocrático, já o neoliberalismo surge no último quartel do século XX para defender os interesses dos ricos contra os trabalhadores e os pobres e contra um Estado democrático (PEREIRA, 2014, p. 88).

E, Laval e Dardot, por sua vez, contextualizam que a crise do liberalismo que iria de 1880 aos anos de 1930, provocou revisão dos dogmas sobre a intervenção do Estado. Surge assim uma necessidade prática de intervenção governamental para fazer frente às mutações organizacionais do capitalismo. Conforme os autores: “Desde que a “globalização” começou a ser puxada pelas finanças, a maioria dos países viu-se na impossibilidade de tomar medidas que iriam de encontro aos interesses dos detentores do capital” (2016, p. 200). Ou seja, a intervenção não é para outra coisa senão para defender o mercado, e para proporcionar condições para o seu pleno desenvolvimento.

Harvey (2006, p. 145), referindo-se ao neoliberalismo, menciona que ele propõe que o bem-estar humano pode ser alavancado pela maximização das liberdades empresariais, juntamente com a institucionalização de um panorama caracterizado pelos direitos da propriedade privada, das liberdades individuais, do livre mercado e do livre comércio. E, neste contexto, o papel do Estado é o de criar e institucionalizar uma conjuntura institucional apropriada para tais práticas.

Valim, por sua vez, refere que a racionalidade neoliberal é um dispositivo de natureza estratégica que propugna uma sociedade individualista, altamente competitiva, cujas pulsões são falsamente satisfeitas através do consumo e cujos juízos são construídos em um ambiente marcado pela espetacularização (VALIM, 2017, p. 21). E, destaca que: “Quem decide sobre a exceção atualmente é o chamado “mercado” (VALIM, 2017, p. 22).

Tem-se, pois o contexto que possibilita a predominância dos interesses dos mais ricos, quando a sociedade se torna individualista e competitiva, entendendo que a pobreza é consequência pela falta de mérito, e que, diante disso, as legislações protetivas trabalhistas e previdenciárias seriam empecilho ao crescimento.

E, a concentração de renda e patrimônio acelerou-se com a financeirização da economia (LAVAL; DARDOT, 2016). Assim, com o discurso de que determinadas medidas de austeridade promovem o aquecimento do mercado, a confiança e, consequente, fomentam a economia, abre-se caminho para reformas e redução de direitos.

Nesse sentido, os sindicatos e a legislação trabalhista foram os primeiros alvos dos governos que adotaram o neoliberalismo. A dessindicalização na maioria dos países capitalistas teve causas objetivas, sem dúvida, com a desindustrialização e a deslocalização de fábricas em regiões e países com baixos salários, sem tradição de lutas sociais ou submetidos a um regime despótico (LAVAL; DARDOT, 2016, p. 221-222).

Como referido por Laval e Dardot, a orientação geral dessas políticas reside no desmantelamento dos sistemas que protegiam os assalariados contra as variações cíclicas da atividade econômica e sua substituição por novas normas de flexibilização, o que permite que os empregadores ajustem de uma boa forma suas necessidades de mão de obra ao nível de atividade, ao mesmo tempo que reduz ao máximo o custo da força de trabalho (2016, p. 222).

O que importa, então, é a adoção de medidas que atendam aos interesses do mercado, mesmo que para isso sejam relativizados direitos arduamente conquistados pelos trabalhadores. Nos dizeres de Laval e Dardot: “Os direitos à proteção social são cada vez mais subordinados aos dispositivos de estímulo e punição que obedecem a uma interpretação econômica do comportamento dos indivíduos” (2016, p. 222).

E, como mencionaram Laval e Dardot (2016) os sintomas sofridos por meio de objetivos e projetos com intensificação do trabalho são a redução do tempo, patologias mentais, e o enfraquecimento do coletivo.

Logo, refletindo-se sobre a evolução do trabalho humano, verifica-se que ultrapassada a fase de escravidão, permaneciam jornadas extenuantes, trabalhos degradantes e formas indignas de obtenção do sustento. Com muitas lutas conquistou-se o direito a uma jornada limitada e a condições dignas para a execução, garantindo-se a proteção social em caso de doença e idade avançada³.

Destaca-se que este é um campo que merece sempre um olhar atento, já que para obter o seu sustento e de sua família, o homem sujeita-se, em razão da necessidade, ao que for necessário. Como menciona Laval e Dardot: “Em todo caso, o sujeito no trabalho parece mais vulnerável na medida em que a gestão exige dele um comprometimento de sua subjetividade” (2016, p. 363). E, essa vulnerabilidade seria compensada, então, pelas ações do Estado e pela proteção legal.

O neoliberalismo permitiu o surgimento do Estado Pós-Democrático, sendo que esse pode ser apresentado como um “capitalismo sem luvas”, um “estágio do capitalismo mais puro”, isso porque, para sobreviver, o Estado Capitalista exigiu em diferentes quadras históricas o Estado Liberal de Direito, o Estado Social de Direito, o

³ Pode-se citar a Revolução Francesa e sua Constituição, que reconheceram o direito ao trabalho, sendo imposta ao Estado a obrigação de dar meios econômicos ao desempregado de ganhar sua subsistência. E, a Revolução Industrial, quando o direito do trabalho e o contrato de trabalho passaram a se desenvolver, com o incremento quantitativo do rendimento do trabalho humano. Destacando-se historicamente a Constituição do México (1917) e a Constituição Alemã de Weimar (1919).

Estado Fascista, o Estado Democrático de Direito e, agora, o Estado Pós-Democrático. E, esse Estado Pós-Democrático seria um Estado forte e com tendências arbitrárias, possivelmente o Estado menos sujeito a controle desde a criação do Estado Moderno. (CASARA, 2017).

Conforme o autor, seria o estado pós-democrático um Estado em que o governo se põe abertamente a serviço do mercado, da geração de lucro e dos interesses dos detentores do poder econômico, o que faz com que desapareça a perspectiva de reduzir a desigualdade, enquanto a “liberdade” passa a ser entendida como a liberdade para ampliar as condições de acumulação do capital e a geração de lucros. (CASARA, 2017, p. 22)

Nesse contexto, o Estado e a política são vistos como inimigos, como algo que não interessa às pessoas, e não como espaços de luta por uma vida mais digna, o que está diretamente associado a questão dos direitos sociais.⁴

A pós-modernidade se refere, então, na visão de Giddens (1991),⁵ que a trajetória do desenvolvimento social está nos tirando das instituições da modernidade rumo a um novo e diferente tipo de ordem social.

Por fim, cabe ainda abordar o contexto de pós-verdade, como a verdade produzida a partir de crenças e ideologias, muitas vezes negando-se a objetividade dos fatos. E, a pós-modernidade é a condição ideológica a partir da qual a pós-verdade pode emergir como uma espécie de reação regressiva.

Dunken defende a ideia de que a pós-verdade, longe de ser um aprofundamento do programa cultural e político do pós-modernismo, é uma espécie de reação negativa a esta (2017, p.13). E, aproveita de uma percepção social de que há um excesso de indefinições contido em termos como: politicamente correto, relativismo, multiculturalismo, igualitarismo, coletivismo, ecologismo e secularismo.

Também, conforme Bitencourt (2019), no contexto de pós-verdade, os cientistas são enfrentados, e os intelectuais diminuídos, sendo uma era de obscurantismo total, de uma mistura de superstição com egocentrismo elevado ao máximo, combinado com a liquidez típica destes tempos. Conforme a autora:

⁴ E, é por essa razão que autores como Anderson, advertem que qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório, pois este é um movimento ainda inacabado. (ANDERSON, 1995). Há quem refira-se a um novo conceito – o “pós-neoliberalismo”. Tal conceito seria utilizado para qualificar a ruptura com o neoliberalismo que os governos autodenominados “progressistas” provocaram, em seu momento, na América Latina (em referência a Hugo Chávez e a “Revolução Bolivariana” na Venezuela; Evo Morales e o “Movimento para o Socialismo” na Bolívia; Rafael Correa e a “Revolução Cidadã” no Equador; Néstor e Cristina Kirchner na Argentina, Lula da Silva, Dilma Rousseff e o “Partido dos Trabalhadores”, no Brasil; Tabaré Vázquez, José Mujica e a “Frente Ampla” no Uruguai, principalmente). Mas, como constatou Sanzon “Estes governos nunca romperam com os esquemas, dinâmicas, processos e o sentido que impunha a violência da acumulação do capital; pelo contrário, os consolidaram”. (SANZON, 2016).

⁵ Para o autor, falar da pós-modernidade como suplantando a modernidade parece invocar aquilo mesmo que é (agora) declarado impossível: dar alguma coerência à história e situar nosso lugar nela. (GIDDENS, 1991)

Em resumo, na pós-verdade, as proposições sobre fatos e normas:

1. Não precisam de fundamentação ou basta uma fundamentação em um livro religioso ou um mito/superstição qualquer;
2. Não precisa de esclarecimento acerca das causas e conexões;
3. Estão instrumentalizadas em projetos políticos;
4. São fruto da vontade individual, seja de populistas, seja de indivíduos altamente egocêntricos e inconformados com demandas de adaptação;
5. Estão submetidas aos desejos e projeções de seus portadores. (BITENCOURT, 2019, p. 131)

Estas características redundam em sociedade alienada, desinformada e, conseqüentemente, incapaz de enfrentar seriamente debates que repercutem diretamente em sua vida, como no caso de direitos trabalhistas e previdenciários, razão pela qual é preciso repensar as estratégias e frentes que podem ser adotadas como força contrária a esse cenário.

Feitas estas conexões e considerações contextuais, passaremos agora a analisar os movimentos sociais no Brasil, na busca de compreender sua importância como frente de resistência aos retrocessos sociais e de união em prol de proteção.

2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS ESPECIALMENTE VOLTADOS PARA AS REINVIDICAÇÕES OPERÁRIAS NO BRASIL

Os movimentos sociais desempenham um importante papel na sociedade, levantando bandeira e dando voz a quem não teria de outra forma de se expressar e ser verdadeiramente considerado. Mas, no Brasil, os movimentos sociais sofrem desgaste pela marginalização⁶ e, ainda, com sua incorporação pelas próprias instituições políticas.

Mas, o que deve ser entendido como movimento social? Essa é uma pergunta difícil e sofre a interferência direta da perspectiva utilizada. Deste modo, como diz Gohn, o movimento social é uma noção presente em diferentes espaços sociais: do erudito, acadêmico, passando pela arena política e dos políticos, até o meio popular. Podendo ser entendido como “à ação dos homens na história” (GOHN, 1997, p. 247), e eles “vão e voltam segundo a dinâmica do conflito social, da luta social, da busca do novo ou reposição/conservação do velho” (GOHN, 1997, p. 248).

Conforme Campilongo (2012), os movimentos sociais são apontados como forma de comunicação típica da modernidade, portadores de conflitos, sendo que uma importante característica da modernidade é a convivência com o conflito. Os movi-

⁶ Não rara as vezes os movimentos sociais são taxados de grupos que buscam infringir a lei, fazer badernas e promover desordens como forme de deslegitimar seus pleitos e suas pautas.

mentos sociais representam assim a ligação de interesses, que apresentam uma pauta baseada em um conflito que precisa ser discutido de forma mais ampla. Logo, a relação com a classe operária é evidente, pois o movimento operário era o movimento social por excelência, de modo que a noção de movimento social estava vinculada à condição de classe operária e à luta entre capital e trabalho (GALVÃO, 2011).

Conforme Galvão (2011, p. 123), na perspectiva marxista:

Os movimentos sociais constituem, pois, modos de contestação contra as diferentes formas de exploração e dominação que emergem no capitalismo contemporâneo, mas, justamente por emergir no capitalismo, a vinculação com o trabalho – fonte de valor – constitui um elemento central para uma análise marxista dos movimentos sociais. Assim como a categoria trabalho, e por causa dela, a dimensão de classe desempenha um papel central na perspectiva marxista: é ela que permite construir a unidade a despeito das diferentes aparências que os movimentos possam assumir e das categorias distintas que eles mobilizam. As diferenças raciais, étnicas e ocupacionais podem tornar a ação coletiva mais difícil, introduzindo divisões, confrontações, provocando recuos e fracassos. Mas a percepção, muito embora difusa, da natureza de classe da sociedade capitalista, que funda e atravessa os antagonismos sociais, superpondo-se às demais diferenças, é o elemento que permite às classes dominadas se articular e construir uma ação comum para além das identidades específicas.

Nessa perspectiva, os movimentos sociais apresentam-se como uma das principais formas de contestação contra a exploração e dominação, tão presente nas relações laborais, permitindo a formação de uma unidade, e, por essa razão, com força suficiente para impulsionar as mudanças.

Como mencionado por Maria da Gloria Gohn (1997) os movimentos sociais operários e sindicais podem ser classificados como os movimentos clássicos, e trabalham com demandas negociáveis, sendo que as principais lutas sociais se desenrolavam ao redor dos sindicatos - atrelados à estrutura estatal, mas com o poder de interlocução entre os trabalhadores da economia formal, os empresários e o Estado.

Mas, além dos movimentos sociais clássicos, é possível também identificar os “novos” movimentos sociais, como aqueles ligados aos temas relacionados às mulheres, negros, índios, entre outros. E, conforme Maria da Gloria Gohn, na década de 90 destacaram-se as ONG’s, que quase substituíram os movimentos sociais (1997)⁷.

Muitos outros movimentos sociais destacam-se, mas apesar da diversidade de objetivos e táticas utilizadas, esses movimentos são frequentemente apresentados

⁷ Conforme Gohn (1997, p.163): “É o modelo de movimento-organização, com ênfase na auto-estruturação a partir de certos pontos: política interna de captação de recursos; constituição de uma base de adeptos e militantes; articulação com a sociedade civil e política por meio de políticas de parceria; envolvimento em projetos sociais operacionais; e política de formação e qualificação de quadros. O Greenpeace é um exemplo deste tipo de movimentos.”

como um ator político, sendo utilizada a aproximação com a classe operária como um recurso para justificar uma pretensa unidade destas manifestações (CARDOSO, 1987).

Ocorre que, nos anos 90, no Brasil, o mercado informal ganha espaço, de modo que as relações de trabalho deixam de ser o principal foco das lutas dos trabalhadores, já que a luta básica passa a ser pela manutenção de um emprego, qualquer que seja, e não mais pelas condições de trabalho dentro de uma categoria (GOHN, 1997, p. 296). Ademais,

Neste contexto, os sindicatos de trabalhadores perdem espaço, porque as condições de organização no setor de economia informal são bastante difíceis. Os movimentos sociais populares perdem suas forças mobilizadoras, pois as políticas integradoras exigem a interlocução com organizações institucionalizadas. Ganham importâncias as ONGs por meio de políticas de parceria estruturadas com o poder público, que, na grande maioria dos casos, mantém o controle dos processos deflagrados enquanto avalista dos recursos econômico-monetários. (GOHN, 1997, p. 297).

E, assim se seguiu nos anos 2000, e ainda hoje com o desestímulo dos movimentos sociais clássicos, e o surgimento de novos tipos de movimentos (mais identificados em razão da tecnologia, especialmente a internet, e que possuem diferentes bandeiras).

Mas, quais movimentos sindicais podemos destacar hoje em âmbito nacional, com bandeiras trabalhistas ou previdenciárias? Sem dúvidas, pode-se destacar a participação sindical (especialmente pela CUT – Central Única dos Trabalhadores) e o MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais sem Terras⁸).

Quanto aos sindicatos, com a entrada em vigor da Lei 13.467 de 2017 (conhecida como a reforma trabalhista), a contribuição sindical passou a ser facultativa⁹, e questionado ao Supremo Tribunal Federal¹⁰ sobre a constitucionalidade dos dispositivos alterados, o mesmo entendeu pela constitucionalidade, de modo que não se pode admitir que a contribuição sindical seja imposta a trabalhadores e empregadores quando a Constituição determina que ninguém é obrigado a se filiar ou a se manter filiado a uma entidade sindical.

8 Embora a pauta seja por moradia, perpassa pelo direito também a terra como indispensável para o trabalho rural.

9 Em especial, dois artigos deixaram expresso que a contribuição sindical, que antes era obrigatória, passava a ser facultativa, comento sendo possível o desconto pelo empregador em caso de expressa autorização, sendo eles:

“Art. 545. Os empregadores ficam obrigados a descontar da folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por estes notificados.

Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão, sob a denominação de contribuição sindical, pagas, recolhidas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, desde que prévia e expressamente autorizadas.”

10 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5794, em outras 18 ADIs ajuizadas contra a nova regra e na Ação Declaratória de constitucionalidade (ADC) 55.

Porém, quando do julgamento, houve divergência. Os Ministros Edson Fachin, José Antônio Dias Toffoli e Rosa Maria PiresWeber argumentaram que o fim da obrigatoriedade do tributo iria impedir os sindicatos de buscar formas de organização mais eficazes para defender os direitos dos trabalhadores perante os interesses patronais.

O Ministro Edson Fachin registrou em seu voto que na década de 1930, é possível registrar um fortalecimento do movimento sindical brasileiro, especialmente com a edição do Decreto 19.770/1931, Decreto 22.239/1932, Decreto 23.611/1933 e o Decreto 24.694/1934.

Sobre essa questão, Nascimento (2017, p. 106) destaca que: “Estado resolveu pautar a sua política social na ideologia da integração das classes trabalhistas e empresariais, organizando, sob a forma de categorias por ele delimitadas, um plano denominado enquadramento sindical.”

E, com o fim do regime militar, já na década de 1980, confirmou-se um movimento que vinha acontecendo desde a década de 1940, “os sindicatos se fortaleceram na luta pelos direitos trabalhistas, que tinham uma dimensão utópica irrecusável para trabalhadores miseráveis, que fugiam do campo em busca de melhoria de vida, atraídos também pelos direitos.” (CARDOSO, 2015, p. 502-503).

O Ministro Luiz Roberto Barroso, em seu voto na ADI 5794, fez a seguinte consideração para registrar sua preferência por aumento de espaço para a sociedade civil, movimentos sociais e livre iniciativas, mas que deveria ser respeitada a decisão do Congresso Nacional:

Pessoalmente, acho que, ao longo da história, temos feito escolhas erradas nessa matéria. Devo dizer, Presidente, que num país em que o Estado é reiteradamente apropriado privadamente, eu prefiro aumentar o espaço da sociedade civil, do movimento social e da livre iniciativa. Mas a verdade, Presidente, é que eu acho que não faz muita diferença o modelo sindical que eu prefira ou que qualquer um de nós prefira, porque acho que essa escolha não é nossa. Há um modelo sindical no país. O Congresso Nacional começa a mudar esse modelo e acho que ali é o cenário para que essas decisões sejam tomadas.

E, citando o número de sindicatos no Brasil refere que haveria alguma coisa fora da ordem no modelo brasileiro, em que se multiplicam tantos sindicatos, já que, segundo o relator da Reforma Trabalhista, no Congresso, existiriam, no Brasil, 11.326 sindicatos de trabalhadores e 5.186 sindicatos de empregadores, ao passo que, no Reino Unido, existem 168, na Dinamarca, 164, nos Estados Unidos, 130 e, mesmo na Argentina, existem 91¹¹.

11 Segundo o CNES-MTb (Consultas ao Cadastro Nacional de Entidades Sindicais - Ministério do Trabalho e Emprego), há, no país, 17.516 entidades sindicais (informações de maio/2018). Aquelas que representam trabalhadores totalizam 12.052, enquanto as patronais são 5.464. Para a representação patronal, há 14 confederações, 178 federações e 5.272 sindicatos. Já a estrutura que representa os trabalhadores reúne 11.578 sindicatos, 424 federações, 36 confederações e 14 centrais sindicais.

Sobre o tema, em 2018 foi divulgada pesquisa sobre a sindicalização após a reforma trabalhista, sendo que o percentual de sindicalizados teve diminuição, pois dentre os 91,4 mil trabalhadores que estavam ocupados, 14,4% estavam sindicalizados, sendo a menor taxa da série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), iniciada em 2012, que subsidiou o levantamento.

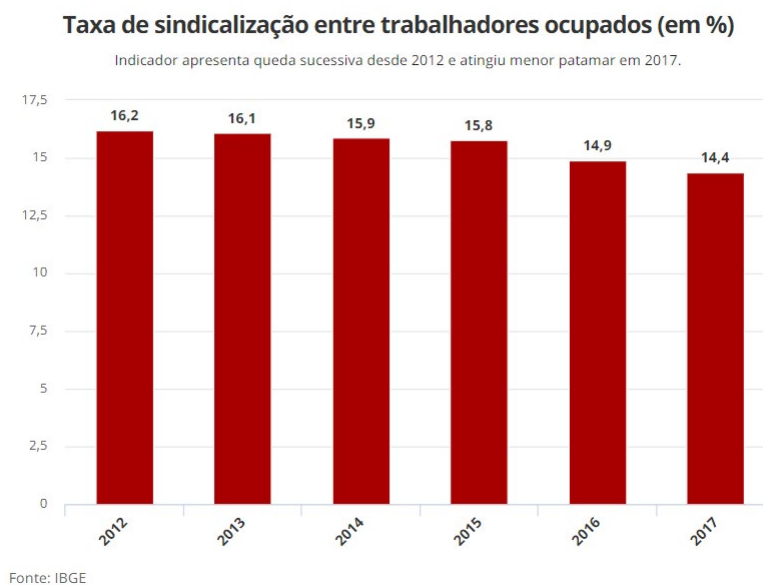


Figura 1 - Taxa de sindicalização entre trabalhadores ocupados (em %).

Fonte: IBGE.

Outro ponto que merece destaque é que dentre as categorias/atividades desenvolvidas a atividade de Alojamento e Alimentação teve o maior crescimento de ocupados (10,6%) em 2017, com acréscimo de 499 mil pessoas no setor. E, a baixa taxa de sindicalização dos domésticos (3,1%), categoria que teve reconhecimento de grande parte de seus direitos apenas em 2015, com a Lei Complementar 150.¹²

¹² Deve-se pontuar, entretanto, que as questões são complexas quando se trata da representação sindical para dos domésticos, seja pela desinformação e também por, via de regra, não contar com aglomerações de trabalhadores em um mesmo local (já que o trabalho é realizado em casas de famílias, individualmente).

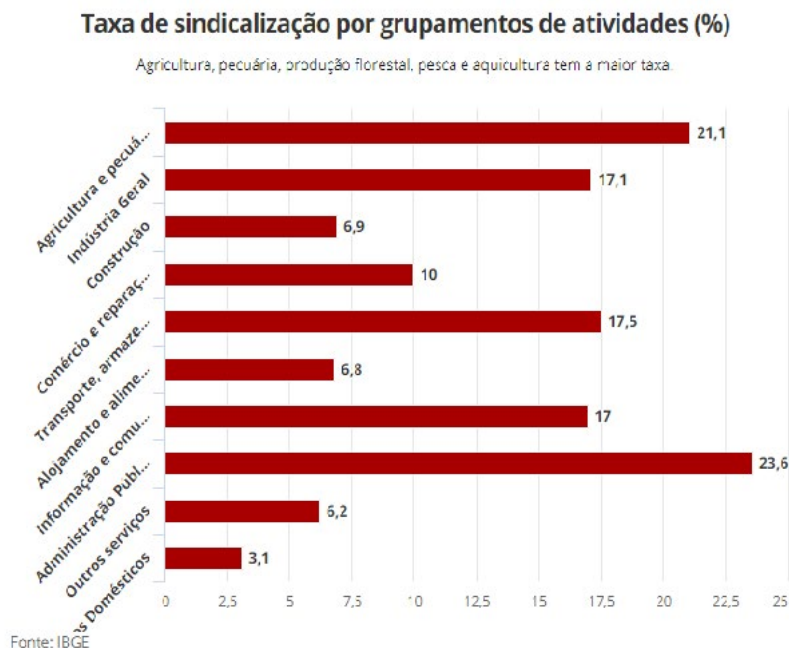


Figura 2 - Taxa de sindicalização por grupamentos de atividades (em %).
Fonte: IBGE.

A questão certamente não é singela e a filiação sindical certamente não é o único fator a ser analisado, pois a sindicalização deve representar de fato uma forma de organização que represente os interesses da categoria e que promova o debate dos pleitos emergentes.

Mas, o debate, que sempre perpassa nesta questão, é se de fato a ausência de contribuições sindicais obrigatórias poderia comprometer a defesa dos interesses dos trabalhadores, e como poderiam ser apresentados os pleitos de determinada categoria sem uma representação, que impessoaliza e ganha força pela coletividade.

Adiante passamos a abordar o papel dos movimentos sociais como frente de resistência aos retrocessos sociais no Brasil na atualidade, buscando analisar as alterações legislativas trabalhista e previdenciárias e o contexto de mobilização social nestes processos.

2 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: COMO OS MOVIMENTOS SOCIAIS PODEM SER UMA FRENTE DE RESISTÊNCIA

Os direitos sociais ganharam especial tratamento na Constituição de 1988. Além de estarem elencados no rol do art. 6º, no próprio preâmbulo constou que a Constituição estaria sendo promulgada para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o

bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional.

Para a efetiva possibilidade de realização de direitos sociais há a necessidade de realização de políticas públicas. A política pública é o meio de prestar; já o direito social é o fim, o objetivo da política pública, e que não se esgota necessariamente na realização dos direitos sociais. As duas coisas estão, então, numa relação de meios e fins. (BITENCOURT, 2012, p. 253)

Ocorre que, como menciona Bitencourt (2012, p. 122), a própria Constituição deixou margem para a adoção de determinados modelos políticos e econômicos que apresentam reflexos diretos nos direitos sociais. E, a garantia de direitos sociais demanda disposição de solidariedade, o que esbarra das ideias individualistas e de meritocracia. A título de exemplo, pode-se observar o gráfico abaixo sobre o recebimento e julgamento de ações na Justiça do Trabalho, desde 1941, e que demonstra queda após a reforma trabalhista no ano de 2017:



Figura 3 -Série histórica desde 1941.

Fonte: TST.

Porém, mesmo com a reforma, a judicialização continua alta, sendo que neste ano, até o momento, foram recebidas 1.152.969 ações na Justiça do Trabalho, e conforme relatório de 2019, o assunto “Aviso-Prévio” foi o mais recorrente na Justiça do Trabalho. Já na área previdenciária, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) está envolvido em quase metade (48%) das novas ações que tramitam na Justiça Federal.

Ou seja, há um elevado número de ações em ambas as áreas, o que demonstra que os direitos previstos, tanto na legislação trabalhista como na previdenciária, não tem sido fielmente respeitados, pois se assim fosse não haveria a necessidade de acionar o Poder

Judiciário. Ademais, demonstram a disposição para a busca individual por direitos, com a disponibilidade para o litígio judicial, como forma de encontrar solução para seu conflito.

Em 2017, foi aprovada a Lei 13.467, conhecida como reforma trabalhista e que trouxe mais de 100 alterações ao texto da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), como um dos objetivos de diminuir o número de ações na Justiça do Trabalho. Pode-se destacar que as alterações priorizaram o negociado sobre o legislado, a não consideração do tempo de deslocamento casa-trabalho para fins de pagamento, a possibilidade de rescisão por acordo, a possibilidade de trabalho em ambiente insalubre pela gestante¹³, a possibilidade de contratação na modalidade intermitente e regulamentação do teletrabalho, entre outros.¹⁴

Por outro lado, em 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional 103, conhecida como reforma da previdência e que teve como principais mudanças: a fixação de idade mínima para se aposentar (65 anos para homens e 62 anos para mulheres); tempo mínimo de contribuição (15 anos para mulheres e 20 para homens no setor privado; e 20 para homens e mulheres no caso de servidores); o valor da aposentadoria do setor privado e de servidores calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do trabalhador, entre outros.

Ambas as alterações, trouxeram muitos impactos aos direitos sociais e geraram reflexos diretos na vida da população brasileira trabalhadora. Houve protestos, e mobilizações contrárias aos projetos, mas não tiveram impacto ao ponto de evitar que as alterações fossem feitas.

Os protestos contra a reforma da previdência e reforma trabalhista via de regra foram convocadas por centrais sindicais. As centrais sindicais convocaram manifestações contra a reforma da previdência, apontando que a reforma iria tirar direitos dos trabalhadores, e reivindicando o direito dos brasileiros pobres de envelhecerem sem serem humilhados e viverem de esmolas nas ruas¹⁵. E, além das centrais sindicais, os movimentos Frente Brasil

13 Já declarado inconstitucional pelo STF - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5938.

14 Ao todo são aproximadamente 38 ações que ainda pendem de julgamento. (Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/stf-ainda-avalia-8-pontos-da-reforma-trabalhista-2-anos-apos-sancao.shtml>. Acesso em 06 jun 2020.

15 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/07/10/manifestantes-protestam-contra-a-reforma-da-previdencia-em-sp.ghtml>. Acesso em 06 jun 2020.

Popular¹⁶ e a Frente Povo Sem Medo¹⁷ também convocaram manifestações.

Já quando da reforma trabalhista também foram realizadas manifestações, convocados por centrais sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e também pela União Geral dos Trabalhadores (UGT)¹⁸.

Como mencionado, os movimentos sociais desempenham um importante papel no debate sobre os direitos sociais, especialmente numa sociedade como a brasileira, pois o Brasil é o sétimo país mais desigual do mundo, segundo o último relatório divulgado pelo Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), sendo que a parcela dos 10% mais ricos do Brasil concentram 41,9% da renda total do país, e a parcela do 1% mais rico concentra 28,3% da renda.¹⁹

Mesmo com tamanha desigualdade, percebe-se uma sociedade que não enfrenta o debate público de forma incisiva, preferindo buscar individualmente a proteção do seu direito por meio de ações judiciais. Porém essa é a via mais difícil, seja pela demora, pela ausência de força coletiva e falta de visão social completa da problemática.

Como diz Bitencourt (2019), a verdade é que a cidadania, na perspectiva normativa, sem um histórico cultural e aparato político que permitisse opinar de forma mais técnica, com mais informação, buscando coerência argumentativa, não seria suficiente para colocar os cidadãos como verdadeiros atores sociais no processo democrático brasileiro.

Assim, os movimentos sociais precisam voltar a cativar o interesse pela participação. Os sindicatos precisam mostrar sua utilidade, e que a filiação pode ser um benefício ao trabalhador e não apenas um custo. Para tanto, precisam comunicar, precisam utilizar as tecnologias a seu favor, precisam mostrar sua força e se reinventar. Somente assim, será possível ser constituída uma forma de embate ao retrocesso social, que seja capaz de destacar o coletivo e não apenas o indivíduo.

16 Em consulta ao site do movimento encontra-se as seguintes informações: Para defender os direitos e aspirações do povo brasileiro, para defender a democracia e outra política econômica, para defender a soberania nacional e a integração regional, para defender transformações profundas em nosso país decidimos – sem abrir mão das reivindicações específicas, da diversidade de opiniões e da autonomia das organizações que integramos e representamos—criar a Frente Brasil Popular. E que, as forças democráticas e populares já demonstraram diversas vezes e voltamos a demonstrar neste momento que sabemos lutar e saberemos fazer valer nossos direitos, as liberdades democráticas, a soberania nacional, a integração latino-americana, as reformas estruturais e populares.

17 Em sua conta na rede social Facebook, encontra-se a seguinte descrição “POVO SEM MEDO é uma frente unitária de movimentos sociais que tem como maior objetivo a realização de amplas mobilizações populares (Disponível em: https://www.facebook.com/pg/povosemmedonacional/about/?ref=page_internal. Acesso em 06 jun 2020)

18 Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/protestos-contra-reforma-trabalhista-o-correm-em-varias-cidades,89d2a86106078bf60422b3a42121485audkgu9tl.html>. Acesso em 06 jun 2020.

19 Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor-apesas-do-que-africanos.htm>. Acesso em 06 jun 2020.

CONCLUSÃO

Os movimentos sociais sempre desempenharam um papel de destaque na luta operária. Conhecidos como os movimentos clássicos, são os movimentos que buscam a união da classe trabalhadora e ganham expressão através dos sindicatos. Porém, por diversos motivos, a representatividade sindical tem perdido força no Brasil. O que não significa que não seja possível novas organizações de movimentos sociais, sem necessidade de uma vinculação sindical para promover o debate e a apreciação de temas que sejam relevantes a categoria.

Ocorre que, o contexto apresentado no primeiro tópico se torna um fator a ser considerado. Uma sociedade marcada pelo individualismo, pela descrença pelo coletivo e permeada pela pós-verdade, não é campo fértil para a promoção de direitos sociais, e tampouco para a abertura de diálogos que possam abrir caminhos para o progresso. Muito pelo contrário, este cenário favorece os interesses do mercado e ao retrocesso no que se refere aos direitos sociais, especialmente trabalhistas e previdenciários.

Ademais, como mencionado no segundo e terceiro tópico, o Brasil vivencia um momento de grande judicialização de direitos trabalhistas e previdenciários, e mesmo assim, foram aprovadas nos últimos anos duas importantes alterações, a Emenda Constitucional 103, que mudou as regras de acesso aos benefícios previdenciários, e a Lei 13.467/2017, que alterou significativamente a Consolidação das Leis do Trabalho, sendo que coletivamente as manifestações não trouxeram grandes impactos contrários aos projetos.

Os movimentos sociais historicamente desempenharam um importante papel para o reconhecimento de direitos sociais, e para a sua proteção. Mas, por diversos motivos foram descredibilizados. Os sindicatos, principais formas de organização dos trabalhadores, sofreram significativo impacto com o fim da contribuição sindical obrigatória.

Mas, diante disso tudo, como poderiam os movimentos sociais representar uma frente de contenção aos retrocessos sociais? Aqui são traçadas algumas linhas de estratégias e de reflexão que podem contribuir para o amadurecimento do debate:

- a) A primeira tarefa seria promover a união e o engajamento pelo coletivo, como forma de buscar de fato assegurar o respeito e proteção aos direitos sociais. Para tanto, os movimentos sociais precisam se reinventar e acompanhar as novas formas de comunicação. Precisam ser compreendidos de fato, sem estigmas.
- b) A internet e as diversas ferramentas digitais (redes sociais, aplicativos), se utilizados corretamente, podem contribuir para a aproximação de ideias e reunião de pleitos. Logo, devem ser aliadas dos movimentos sociais.
- c) Os próprios operadores do direito (aqui incluindo os advogados) e de outras

áreas podem aproximar-se mais das questões coletivas e preventivas, e, para tanto, o próprio ensino deve ser repensado, pautando-se mais o papel social que cada profissional desempenha, especialmente com como fonte de informações técnicas que podem auxiliar em um debate plural e consciente.

- d) A transparência sobre as vantagens e desvantagens dos pleitos individuais e dos coletivos podem destacar a importância dos movimentos sociais como importante ação, evitando buscas judiciais longas, custosas e que nem sempre trarão efetivas vantagens ao trabalhador e ao segurado.

Por fim, é certo que essa não é uma tarefa fácil, pois exige também uma mudança social e cultural. É salutar voltar a pensar coletivamente, percebendo as vantagens que esse pensamento pode trazer, especialmente para aqueles que individualmente não são considerados, ouvidos e respeitados.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry et al. **Balanco do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

BAUMAN, Zigmund. **O Mal-Estar da Pós Modernidade.** Trad. Mauro Gama e Cláudia Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Judicial de Políticas Públicas.** Porto Alegre: Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Acesso à Informação para o Exercício do Controle Social:** desafios à construção da cultura de transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal. Relatório de pesquisa Pós-Doutoral. PUCPR. Curitiba, 2019.

BRASIL É O 7º PAÍS MAIS DESIGUAL DO MUNDO, MELHOR APENAS DO QUE AFRICANOS. UOL. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor-apenas-do-que-africanos.htm>. Acesso em 06 jun 2020.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **Dimensões da crise do sindicalismo brasileiro,** in Cadernos CRH, v. 28, n. 75, p. 493- 510, set/dez 2015, p. 502-503.

CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 1, n. 3, p. 27-37, 1987.

CASARA, Ruben R.R. **Estado Pós-Democrático - Neo-Obscurantismo E Gestão Dos Indesejáveis.** São Paulo, 2017. P.19-90

CASTELLS, Manuel. Ruptura: **A crise da democracia liberal.** Tradutor: Joana Angélica D'Ávila . Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CUCOLO, Eduardo. Folha de São Paulo. STF ainda avalia 8 pontos da reforma trabalhista, 2 anos após sanção. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/stf-ainda-avalia-8-pontos-da-reforma-trabalhista-2-anos-apos-sancao.shtml>. Acesso em 06 jun 2020.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. Trad. Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Marins Fontes, 2012. P.17-52.

DUNKER, Cristian. **A subjetividade em tempos de pós-verdade**. Ética e pós-verdade. Biblioteca Kindel.

FIGUEREDO, Patrícia. Manifestantes protestam contra a reforma da Previdência em SP. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/07/10/manifestantes-protestam-contra-a-reforma-da-previdencia-em-sp.ghtml>. Acesso em 06 jun 2020.

GALVÃO, Andréia. Marxismo e movimentos sociais. **Crítica marxista**, v. 32, p. 107-126, 2011.

GIDDENS, Antony. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Unesp, 1991.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/10/120184012-Maria-da-Gloria-Gohn-TEORIA-DOS-MOVIMENTOS-SOCIAIS-PARADIGMAS-CLASSICOS-E-CONTEMPORANEOS-1.pdf>. Acesso em 06 jun 2020.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

JUSTIÇA E UNIÃO PROMOVEM AÇÃO CONJUNTA PARA REDUZIR JUDICIALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. Notícias STF. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=420938>. Acesso em 06 jun 2020.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade eoliberal**. Tradutor: Mariana ECHALAR. 2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NASCIMENTO, Sônia Mascaro; NASCIMENTO, Marcelo Mascaro. **Direito sindical**. 8. ed. São Paulo: LTR, 2015, p. 106.

PEREIRA, Bresser. **Modernidade neoliberal**. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2014/398-Modernidade_neoliberal-RBCS.pdf. Acesso em 06 jun 2020.

POVO SEM MEDO. Disponível em: https://www.facebook.com/pg/povosemmedona/about/?ref=page_internal. Acesso em 06 jun 2020.

PROTESTOS CONTRA REFORMA TRABALHISTA OCORREM EM VÁRIAS CIDADES. Terra. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/protestos-contra-reforma-trabalhista-ocorrem-em-varias-cidades,89d2a86106078bf60422b3a42121485auidkgu9tl.html>. Acesso em 06 jun 2020.

RELATÓRIO GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO. TST. Disponível em: http://www.tst.jus.br/web/estatistica/noticias/-/asset_publisher/bR9D/content/conheca-o-relatorio-geral-da-justica-do-trabalho-2015. Acesso em 06 jun 2020.

SANSON, Cesar. **O pós-neoliberalismo, notas para uma discussão**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/557972-o-pos-neoliberalismo-notas-para-uma-discussao>. Acesso em 06 jun 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5794**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339959032&ext=.pdf>. Acesso em 06 jun 2020.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção: a Forma Jurídica do Neoliberalismo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 15/07/2021.

Aprovado: 20/09/2021.

Páginas: 385-412.

DOI: 10.30612/videre.

v13i28.14347

*

Mestre em Direito
Constitucional Público e
Teoria Política
Univ. de Fortaleza – UNIFOR.
viniciusdmelo@gmail.com
OrcID: 0000-0003-4381-1543

**

Doutor em Ciências Sociais
pela Univ. Estadual de
Campinas.
Professor da Pós-Graduação
em Direito Constitucional da
Universidade de Fortaleza.
gfeitosa@unifor.br
OrcID: 0000-0002-3766-0112



Coronelismo e a propriedade dos meios de comunicação: a influência da mídia no poder político

Coronelismo and the property of the media: the influence of the media on political power

El coronelismo y la propiedad de los medios: la influencia de los medios en el poder político

*Vinicius Holanda Melo**

*Gustavo Raposo Pereira Feitosa***

Resumo

O presente artigo visa investigar os usos políticos das concessões de rádio para titulares de mandatos eletivos após a redemocratização, tendo como eixo analítico o conceito de coronelismo e sua potencial renovação para o chamado “coronelismo eletrônico”. Inicia-se a pesquisa analisando o conceito do “coronelismo” e as características do coronel desde a Primeira República brasileira. Em seguida, busca-se a compreensão do termo “coronelismo eletrônico” como um sistema de “barganha” política para manutenção dos poderes locais. Pretende-se discutir os possíveis efeitos dos meios de produção da comunicação sobre os processos eleitorais do Brasil. A presente pesquisa será apresentada com base em estudo descritivo-analítico, utilizando-se o método dedutivo, com investigação documental e bibliográfica em livros e artigos dos autores de referência, relatórios e decisões judiciais. Conclui-se que a distribuição de concessões de rádio reproduz, em grande medida, as práticas reconhecidas como parte de um modelo político coronelista.

Palavras-chave: Coronelismo. Coronelismo eletrônico. Radiodifusão. Democratização dos meios de comunicação.

Abstract

This article aims to investigate the political uses of radio concessions for elective mandate-holders after redemocratization, having as an analytical axis the concept of coronelismo and its potential renewal for the so-called “electronic coronelismo”. The research begins by analyzing the concept of “coronelismo” and the characteristics of the colonel since the First Brazilian Republic. Then, it seeks the understanding of the term “electronic coronelismo” as a system of political “bargaining” for the maintenance of local powers. It is intended to discuss the possible effects of the communication and its means of production on the Brazilian electoral processes. This research will be presented based on descriptive-analytical study, using the deductive method, with documentary and bibliographic investigation in books and articles by reference authors, reports and court decisions. Thus, one may conclude, the distribution of radio concessions reproduces, to a large extent, the practices recognized as part of a coronelista political model.

Keywords: Coronelismo. Electronic coronelismo. Broadcasting. Democratization of the media.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo investigar los usos políticos de las concesiones radiales para titulares de mandatos electivos después de la redemocratización, teniendo como eje analítico el concepto de coronelismo y su potencial renovación para el llamado “coronelismo electrónico”. La investigación comienza analizando el concepto de “coronelismo” y las características del coronel desde la Primera República Brasileña. Luego, busca entender el término “coronelismo electrónico” como un sistema de “negociación” política para mantener los poderes locales. Se pretende discutir los posibles efectos de los medios de producción de comunicación en los procesos electorales de Brasil. Esta investigación se presentará a partir de un estudio descriptivo-analítico, utilizando el método deductivo, con investigación documental y bibliográfica en libros y artículos de autores de referencia, informes y decisiones judiciales. Se concluye que la distribución de concesiones radiales reproduce, en gran medida, las prácticas reconocidas como parte de un modelo político coronelista.

Palabras clave: Coronelismo. Coronelismo electrónico. Radiodifusión. Democratización de los medios.

INTRODUÇÃO

O coronelismo revela-se como um fenômeno de raízes coloniais amparado na concentração fundiária, no potencial uso da violência armada e na expressão desse poder dentro do sistema político (LEAL, 2012). As relações construídas em torno do coronelismo mostram-se estruturantes para a sociedade brasileira, com repercussões até os dias atuais. A imprecisão e a tendência a associação com formas arcaicas e rurais de manifestação do poder político não impedem de compreender esse conceito como uma chave importante para interpretar uma parte da dinâmica eleitoral desenvolvida mesmo após a redemocratização.

A dimensão histórica do coronelismo, representada inicialmente no estudo clássico de Leal (2012) – *Coronelismo, Enxada e Voto*, de 1949 – demonstra as práticas e barganhas políticas no antigo ruralismo brasileiro. Desse modo, a face histórica do

coronelismo configura-se como um líder rural e católico, exercendo seu poder sobre os trabalhadores rurais pobres e sobre todo um conjunto de agregados e dependentes por meio de relações de proximidade entre as diversas esferas de poder municipal, estadual ou federal.

A manifestação do “coronelismo” ganha novas feições na contemporaneidade, podendo designar a antiga figura do “coronel” com a expressão “coronelismo eletrônico”, denominação difundida originalmente por Stadnik (1991) – A hipótese do fenômeno do coronelismo eletrônico e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil. Com bases nesta expressão,¹ o coronelismo eletrônico caracteriza-se como a utilização política de estações de rádio e TV, controladas por grupos regionais políticos, elites locais e famílias com tradição política, como forma de exercício do poder em decorrência do controle eleitoral pelos meios de comunicação.

Tal contexto faz surgir o seguinte questionamento, fio condutor deste trabalho: haveria o coronelismo subsistido às transformações históricas da sociedade brasileira e se ressignificado diante das novas configurações sociais, políticas, econômicas, culturais e tecnológicas, mediante a detenção dos veículos de comunicação, denominada, nos anos 1990 de “coronelismo eletrônico”?

Desse modo, o objetivo da presente pesquisa consiste em estudar o emprego das concessões de radiodifusão como moeda de barganha política e controle social, ou seja, utilizar as características atribuídas pela literatura à figura do “coronel antigo”, para avaliar sua subsistência contemporânea na forma de um denominado “coronelismo eletrônico”.

Para obter resposta ao questionamento apresentado, fez-se uma pesquisa pautada na investigação bibliográfica em livros dos principais expoentes do tema, sítios eletrônicos e em revistas científicas da área. Nesse cenário, foram analisadas também a literatura nacional e estrangeira pertinente ao tema, a título de revisão bibliográfica, visando à compreensão das principais categorias teóricas que permeiam este estudo.

O desenvolvimento do trabalho seguirá em três etapas: inicia-se discutindo o coronelismo e seus aspectos históricos-sociais; em seguida, busca-se conceituar o termo “coronelismo eletrônico” e sua aplicação na contemporaneidade; por fim, analisam-se as decisões do Poder Judiciário em relação aos serviços de promoção da radiodifusão, discutindo-se sobre a eventual inconstitucionalidade e ilegalidade das concessões de radiodifusão no Brasil.

¹ A difusão dos trabalhos adotando esse conceito veiculou-se em outros trabalhos acadêmicos, como: Fadul e Rebouças (2005), Santos e Capparelli (2005), Santos (2006), Lima e Lopes (2007), Oliveira (2016) e Motter (2019).

1 O “CORONELISMO”: O SISTEMA DE TROCA DE FAVORES ENTRE O PODER PÚBLICO E O PRIVADO

A expressão “coronelismo” possui origem e destaque no estudo clássico do jurista e professor Leal (2012), no livro *Coronelismo, Enxada e Voto*. O poder determinante dos coronéis inicia-se durante o período colonial, no qual os fazendeiros constituíam-se como representantes do Estado, reconhecidos como chefes políticos locais. Contudo, somente em 1831 com a criação da Guarda Nacional, essas lideranças passaram a receber patentes militares correspondentes ao nível de status e poder político em sua região. O poderio econômico, social e militar destas lideranças consolidava-se à frente de um sistema de compromissos e troca de favores entre o poder público e o poder privado e que, por fim, se legitimava por meio pelo controle do voto.

A principal distinção entre o proprietário de terras do Império e o coronel do final do século XX é o fato de que

[...] o primeiro vive em um contexto predominantemente escravocrata onde convive com a representatividade, porém, essa fica restrita [...] por meio do voto censitário. Já o segundo, tem em seu horizonte o sufrágio universal, a ideia de cidadania e o trabalho livre assalariado. (SILVA, 2010, p. 27).

Todavia, seu momento de maior destaque, de fato, deu-se com a proclamação da República Velha (1889-1930). A centralidade do conceito para a reestruturação do sistema político do país foi sintetizada na expressão “república dos coronéis” como designação comum da primeira fase da República no Brasil. A estrutura agrária do país, a miséria profunda da população e a ausência de voto secreto fomentaram o poder dos coronéis dentro do sistema eleitoral. A conferência dos votos viabilizava a realização do “voto de cabresto” e a estrutura agrária do país, exteriorizada pela relação de dependência entre os trabalhadores rurais e os coronéis, ocasionavam a formação de uma “cadeia de favores” que ligava os coronéis em nível municipal, as oligarquias estaduais e o Governo Federal. Assim, demonstra Leal (2012, p. 44),

[...] o ‘coronelismo’ é sobretudo um compromisso, uma troca de proventos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente os senhores de terras [...] Desse compromisso fundamental resulta as características secundárias do sistema ‘coronelistas’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.

O poder privado e público dos coronéis encontra sua base na estrutura agrária brasileira, tendo o coronelismo gerado consequências nacionais, embora a sua

atuação fosse mais importante no governo local, habitando nos municípios rurais ou predominantemente rurais. Dessa forma, em meio à decadência do setor agrícola e à influência social entre os chefes locais, os coronéis continuavam tendo interferência na vontade e no destino dos empregados, meeiros e agregados, não havendo como o Poder Público prescindir do eleitorado rural, ocorrendo uma clara relação de dependência entre estes últimos e os coronéis.

Dantas (2019) preleciona que, com a Revolução de 1930, o sistema coronelista sofreu um abalo, fruto da crise econômica internacional, principalmente, originária da ausência de demanda por produtos primários, dentre estes: o café. Válido ressaltar, a descentralização no período pré-1930 foi substituída pela centralização autoritária com o controle dos Estados pelos interventores indicados pelo Poder Central e pelo Exército. Segundo o autor, esses interventores, governavam nomeando prefeitos e autoridades municipais sem considerar os tradicionais coronéis da região, acarretando ao coronelismo a perda do controle de coerção, principal característica do poder político da Primeira República.

Durante o período de 1945-1964, a Constituição de 1946 com características liberais, estimulou uma maior descentralização político-administrativa, bem como ampliou os direitos civis e políticos dos cidadãos com uma forte presença estatal na estrutura sindical e corporativista. Diante do sistema representativo, voto secreto e justiça eleitoral, a expressividade do coronel diminuía. Com a intervenção de 1964, os governos militares tentaram manter a aparência de legitimidade eleitoral recorrendo continuamente ao voto do “homem rural”, fortalecendo os coronéis em razão e sua liderança nos currais eleitorais (DANTAS, 2019).

Entretanto, apesar de oscilar entre períodos de maior e menor expressão e força na história nacional, o coronelismo exsurge como um importante elemento para a compreensão das relações políticas entre o centro e a periferia do poder. A falta de autonomia municipal e a concepção de um “federalismo de estados” vem acompanhada de uma exigência de mediação dos coronéis para a obtenção de serviços públicos e benfeitorias, sempre obtidos na forma de favores particulares e do assistencialismo.

A caracterização do sistema político nacional perpassava pelas barganhas entre governo e coronéis. Portanto, o governo estadual garantia o controle político dos coronéis em âmbito municipal e em contrapartida, o coronel garantia o apoio político, sobretudo pelo voto. Com o apoio dos governadores de Estado, o governo federal reconhecia o domínio do Estado pelos governadores (CARVALHO, 1997). Todavia, essa estrutura de controle do governo federal, estadual e municipal representava, em grande medida, o amesquinamento das instituições municipais, destacando que “a atrofia dos nossos municípios tem sido resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais” (LEAL, 2012, p. 68).

Após a promulgação da primeira Constituição da República, em 1891, estabeleceu-se uma série de mudanças e alterações, destacando-se a “autonomia” dos municípios e a ampliação do direito de voto, ou seja, os coronéis poderiam captar mais votos das populações das regiões que comandavam, considerando que “[...] não era mais necessário ter determinada renda para votar, inclusive, todo cidadão brasileiro naturalizado, alfabetizado, não militar, não consagrado a alguma ordem religiosa e não mendigo tinha o direito ao voto garantido.” (OLIVEIRA, 2017, p. 76-77).

Entretanto, válido ressaltar, que apesar da disseminação do voto e a eliminação do critério censitário remanescente da Constituição Imperial, algumas classes continuavam excluídas, como: mulheres, mendigos, analfabetos, soldados e religiosos, ou seja, a universalidade do voto era questionada. Desse modo, a Constituição da República de 1891, em seu art. 70, §1º, determinava que “não podem alistar-se eleitores para as eleições federais, ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações [...]” (BRASIL, 1891, não paginado).

Então, a maioria do eleitorado brasileiro residia e votava nos municípios do interior, tendo os fazendeiros e chefes locais a incumbência de custear as despesas do alistamento dos eleitores e a eleição dos políticos. O eleitor não dispunha de nenhum interesse direto na eleição dos seus representantes e, por isso, “documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçados, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento.” (LEAL, 2012, p. 57).

Para Carvalho (2003), a relação estabelecida entre eleitor e eleito não expressa verdadeira representação ou orientação para os supostos direitos. O eleitor vota como forma de reafirmar seus vínculos com a liderança política, o que pode lhe garantir pequenos benefícios ou uma relativa proteção contra a violência e arbitrariedade do estado comandado pelos coronéis. Numa realidade de grande pobreza, qualquer emprego, acesso a serviços ou benefícios pode representar a diferença entre a vida e morte ou entre a fome e a sobrevivência.

A tradição coronelista e o municipalismo apresentavam ligações muito próximas, revelando que uma sociedade predominantemente rural facilitava o fortalecimento do poder privado, haja vista fatores, como: isolamento das populações, declínio econômico e ausência de comunicação com os centros desenvolvidos. Contudo, em períodos eleitorais, a significação do voto demandava o maior contato da população com o aparelho estatal pela possibilidade da troca de favores ou melhorias em diversos âmbitos sociais (COLUSSI, 1996).

Nesse contexto, o enfraquecimento dos municípios e a falta de autonomia legal e financeira, denotava uma alta concentração de poder nas demais instâncias de autoridade, isto é, a “troca de favores” entre os políticos locais e o poder público estadual era utilizado como forma de manutenção da estrutura coronelista, conforme destaca Leal (2012, p. 109):

A concentração do poder em nosso país, tanto na ordem nacional como na provincial ou estadual, processou-se através do enfraquecimento do município. Não existe a menor contradição nesse processo. É sabido que o poder central, na Monarquia, não mantendo relações com o município senão para o tutelar, assentava sua força política no mando incontestável exercido pelos presidentes de província, delegados de sua imediata confiança. Consequentemente, o próprio poder central se consolidou através do amesquinamento dos municípios. Não seria, pois, de estranhar que as províncias e, mais tarde, os Estados, quando procuram reunir forças para enfrentar o centro, continuassem a utilizar o mesmo processo. Aliás, a tutela do município tinha em seu favor o peso da tradição.

Assim, para a manutenção da estrutura política e social na atividade política brasileira demandava que os chefes locais se aliassem com os líderes estaduais e nacionais, denominada a “política dos coronéis”. Portanto, o apoio dos chefes locais aos governadores era essencial para a composição das oligarquias municipais, consubstanciando a figura do coronel como agente controlador dos habitantes daquele município e assim, “[...] o preço pago foi o sistemático amesquinamento do município, apesar da abundante literaturalouvaminheira, que não basta para amenizar o seu infortúnio.” (LEAL, 2012, p. 112).

A utilização de mecanismos alternativos pelos fazendeiros – o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto² – eram classificadas como uma moeda de troca, diante da negociação entre eles, que visavam à permanência no comando do poder municipal, como forma de perpetuação e garantia da estrutura de poder. Assim, o sistema coronelista constituía-se como um intermediário entre a esfera federal, estadual e municipal, tendo o interesse do Governo Federal, com o objetivo da coesão da recém-criada República Federativa do Brasil (SANTOS, 2006).

² O mandonismo era atribuído a coexistência de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder, nas quais o mandante, em detrimento do controle de algum recurso estratégico, por exemplo, posse da terra, desempenhava um domínio pessoal e arbitrário sobre a população, impossibilitando o acesso ao mercado e à sociedade política (CARVALHO, 1997). O filhotismo, denominado paternalismo por Leal, formado por agentes ligados ao coronel, envolviam a política do favorecimento, ou seja, utilizava-se e incorporava a administração local os afilhados políticos e os agregados à estrutura municipal, valendo-se “[...] do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais.” (LEAL, 2012, p. 60) O falseamento do voto correspondia a uma das modalidades de corrupção eleitoral, que buscava utilizar estratégias para falsear a cédula de voto dos cidadãos em detrimento do controle do processo eleitoral.

Em suma, o coronelismo seria caracterizado como a incursão do poder particular no domínio público, determinado por um vínculo de compromisso entre o poder privado, com o apoio às candidaturas nos níveis municipal, estadual e federal, e o poder público, com a concessão de carta branca no que se refere a assuntos relacionados ao seu âmbito de atuação, inclusive a prática de violência, corrupção e outras arbitrariedades (LEAL, 2012).

Não obstante, a partir de 1930, a composição do “coronelismo antigo” revelou-se em decadência frente à estrutura econômica e social do coronelismo da época, diante esgotamento dos solos, da expansão das indústrias, da crise do setor cafeeiro e da fragilidade da economia internacional que reduziu o poder das elites rurais em face de novos atores urbanos, tais como:

[...] banqueiros, comerciantes e industriais. Ao mesmo tempo, houve o crescimento da população das cidades e, também, de seu eleitorado, e a expansão dos meios de comunicação e transportes, aumentando o contato entre as populações rurais e urbanas, com reflexos na política. (MARTINS; MOURA; IMASATO, 2011, p. 392).

O coronelismo, durante a Primeira República, representou a ascensão dos grandes proprietários de terra e daqueles que possuíam mais condições em detrimento da maioria da população brasileira, que era predominantemente rural, com altos índices de pobreza e baixo nível de alfabetização.

Nesse sentido, a manifestação do coronelismo, embora decorrente da República Velha e marcado pelas condições da estrutura agrária da época ainda preserva muitos dos seus pressupostos nos dias atuais. Grande concentração de renda nas mãos de poucas pessoas, número elevado de pessoas vivendo em situação econômica precária, baixo acesso a serviços públicos, necessidade de mediação de agentes políticos para a fruição da ação estatal, rotina de violência e arbitrariedade policial e judicial são elementos marcantes da realidade do país. Logo, preservados alguns desses pressupostos, faz-se necessário discutir possibilidade da continuidade e manutenção do coronelismo ou ressignificação do “coronelismo antigo” e do “coronelismo de enxada”.

O Censo Agro 2017 revela um aumento na concentração de terra e, consequentemente, um acréscimo na concentração de renda nas mãos de poucos proprietários. Cerca de 5 milhões de propriedades agrícolas ocupam uma área total de 351.289.816 hectares (ha). As terras com menos de 10 ha, correspondentes aos pequenos proprietários, constituem 2.543.681 estabelecimentos, totalizando a uma área de 7.993.969 ha, enquanto as terras com 1.000 ha ou mais possuem 51.203 estabelecimentos, ocupando uma área total de 167.227.511 hectares. Ou seja, os grandes latifundiários controlam 47,6% do território brasileiro (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019a).

Essa grande desigualdade também se revela em outros indicadores construídos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os 10% mais ricos detêm 41,9% da renda nacional e o 1% mais rico concentra 28,3% da renda total, em contrapartida, 10,6% correspondem a renda dos mais pobres (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2019). O rendimento médio dos que se situam entre estes 10% mais ricos equivale acerca de 12,6 vezes a média de rendimentos dos 40% dos mais pobres. Ou seja, o rendimento mensal daqueles que detêm a maior fatia da renda foi de R\$ 5.764,00, enquanto os mais pobres recebem em média R\$ 339,00. As disparidades também se encontram nos dados sobre a escolaridade. No Brasil, 27,6% da população possui restrição à educação³, 16,5% possuem graduação completa (INSTITUTO BRASILEIRO E GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b).

Em relação a outros critérios, como: a) proteção social, 3,1% da população brasileira dentre 14 anos ou mais não contribuía para a previdência ou usufruía de aposentadoria, bem como os domicílios com rendimento domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo, não recebiam rendimentos de outras fontes, incluindo programas sociais; b) a moradia adequada, 12,8% dos cidadãos brasileiros não tinham as condições necessárias para a moradia, ou seja, sem banheiro de uso exclusivo, paredes construídas com materiais não duráveis e ônus excessivo de aluguel; c) serviços de saneamento básico, 37,2% dos habitantes não tinham acesso a coleta direta ou indireta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário d) o acesso à internet, correspondia a 20,1% (INSTITUTO BRASILEIRO E GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b).

Frente a esses dados, percebe-se que a marca da desigualdade e da precariedade vivenciada pela maioria da população brasileira continua incrustada na estrutura econômica, política, social e agrária da sociedade brasileira. Portanto, mostra-se relevante refletir sobre as permanências e continuidades de alguns aspectos importantes da forma de reprodução das práticas políticas no Brasil.

2 O “CORONELISMO ELETRÔNICO”: CONTROLE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

O “coronelismo eletrônico” caracteriza-se pela apropriação de bens, instituições e serviços públicos por grupos privados, ocasionando uma concentração do poder nas mãos de alguns chefes locais ou regionais. Essa concentração de poder se expressa, especialmente, pela propriedade dos meios de comunicação (estações de

³ O critério de restrição a educação refere-se a crianças e adolescentes com faixa etária de 6 a 14 anos de idade que não frequentavam o ambiente escolar, bem como pessoas de 15 anos ou mais analfabetas ou que não possuíam o ensino fundamental completo (INSTITUTO BRASILEIRO E GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019b).

rádio e TV) e pelo controle do espectro de frequência usado nas telecomunicações. O domínio sobre os meios de comunicação, compreendido como um bem público de grande importância social e também como um direito associado ao direito fundamental à informação, assegura um tipo próprio de concentração de poder e riqueza. Não se trata apenas de controle sobre a terra e sobre a renda, mas de uma capacidade de influir de maneira quase irresistível sobre os processos eleitorais, sobre o voto e sobre a imagem dos candidatos. Não obstante a crescente importância da internet e das redes sociais, evidencia-se nos anos subsequentes à redemocratização o acoplamento entre as elites locais e os grupos de comunicação no segmento de TV e rádio.

Originário da segunda metade do século XX e início do XXI, o fenômeno do “coronelismo eletrônico”, expressão utilizada por Stadnik (1991), manifesta-se não mais com base na posse da terra, como no “coronelismo antigo”, mas diante do controle da informação pelas emissoras de rádio e televisão, que “[...] dão origem a um tipo de poder agora não mais coercitivo, mas criador de consensos políticos. São esses consensos que facilitam (mas não garantem) a eleição (e a reeleição) de representantes [...]” (LIMA; LOPES, 2007, p. 3).

O coronelismo eletrônico é característico de um sistema organizacional de comunicação, disciplinado pelas demandas e influências recíprocas entre o poder público e privado dos coronéis, proprietários dos meios de comunicação, que buscam influenciar a política mediante a detenção dos meios de radiodifusão (AIRES; SANTOS, 2017).

A outorga da concessão, pelo poder público, para exploração dos serviços de rádio e televisão, denota o “coronelismo eletrônico” como uma troca de proveitos e assim, “[...] a parceria entre as redes de comunicações nacionais e os chefes políticos locais torna possível uma concentração casada de audiência e de influência política da qual o poder público não pode prescindir.” (SANTOS; CAPPARELLI, 2005, p. 5).

Desse modo, a influência da mídia em diversos âmbitos sociais, econômicos e principalmente, políticos, dão mostras de que “[...] em determinadas regiões e localidades do Brasil, a grande mídia possui tanta influência que as suas agendas pautam o resultado das eleições, propiciando uma troca de favores com políticos que atuam na outorga das suas licenças”. (BARROS; OLIVEIRA, 2017, p. 374).

Cabe, assim, refletir se a dinâmica própria do fenômeno que ficou conhecido como coronelismo manteve-se com uma nova roupagem nas décadas finais do século XX? O modelo tradicional de apropriação e controle de bens e serviços públicos por indivíduos e grupos políticos, com forte concentração de riqueza e potencial uso de instrumentos repressivos, teria migrado para uma forma “eletrônica” baseada no domínio sobre os meios de comunicação?

Portanto, torna-se válido destacar as diferenças entre esse “coronelismo antigo” ou “coronelismo de enxada” e o “coronelismo contemporâneo” ou “coronelismo

eletrônico”, ante o fim da ditadura militar. Por conseguinte, o primeiro seria característico de um Brasil predominantemente rural, e o segundo, próprio de um país majoritariamente urbano, mas ambos mantendo práticas comuns, como: influência no governo para conceder emprego aos apadrinhados, distribuir benefícios mantidos pelo Estado e, em última análise, garantir vitórias eleitorais. Nesse novo modelo, o rádio e a televisão tornam-se mecanismos decisivos para a preservação do poder político nas esferas federal, estadual ou municipal no Brasil (BRENER; COSTA, 1997, p. 33).

Por conseguinte, o controle sobre as empresas de comunicação por grupos econômico, indivíduos ou famílias se desdobram em compromissos recíprocos e barganhas entre os líderes políticos e os poderes públicos nas esferas federal, estadual e municipal, mediante o controle da informação, difundindo a imagem positiva de parlamentares ou gestores e, por outro lado, sendo instrumento de ataque aos inimigos políticos.

Nesse sentido, ressalta-se a comparação entre o “coronelismo antigo”, com sua principal função de expansão territorial, e o “coronelismo eletrônico”, com a disseminação da imagem como forma de controle da informação. Por esse ângulo, destacam Freire Filho e Herschmann (2007, p. 136):

Se a terra no coronelismo servia ao coronel como instrumento de ampliação da sua influência, a radiodifusão no coronelismo eletrônico é ainda mais eficiente: serve para difundir a imagem protetora do coronel, serve para controlar as informações que chegam ao eleitorado e serve, por fim, para atacar os inimigos. Estas funções da radiodifusão justificam, para o coronel, a busca do controle da televisão aberta e o cuidado para deixar seus inimigos longe deles.

Assim, a detenção, o controle e a manipulação dos meios de comunicação decorrem do poder dos concessionários de radiodifusão em detrimento da exploração precária das telecomunicações por parte do Estado, que detém o monopólio da radiodifusão. Contudo, “na maioria das vezes, a concessão desses canais apenas fortalece os grupos que já têm nas mãos o poder econômico e político, servindo os meios de comunicação, principalmente o rádio e a televisão, como um intermediário entre as ideias, valores e comportamento desses grupos [...]” (CAPARELLI, 1986, p. 86).

À vista disso, a finalidade das concessões dos meios de comunicação – radiodifusão – como moeda de barganha política, faz subsistir a participação recíproca entre o poder público concedente e o poder privado concessionário. Portanto, a prática do coronelismo eletrônico remonta ao modelo de outorga da exploração dos serviços públicos de rádio e televisão concedido pela União, desde a década de 1930, que se conserva até os dias atuais.

2.1 O serviço público de radiodifusão: uma análise da legislação brasileira

A regulamentação do serviço público de radiodifusão, durante a década de 1930, estruturou-se diante da exploração comercial do serviço, considerando que não houve a previsão de criação de emissora pública ou cobrança de taxa de serviço público. Todavia, autorizou-se a concessão de outorgas para empresas privadas, assim como, permissão para divulgação de anúncios. Nesse contexto, com a experiência regulatória inicial da rádio, inaugurou-se o marco jurídico da TV, com o Decreto nº 29.783, de 19 de julho de 1951, ampliando os princípios e regras da rádio à televisão, bem como a promulgação do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) (nº 4.117/62) e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, revogando os decretos da década de 1930 e regendo a radiodifusão no país nos dias atuais (CARVALHO, 2013).

Portanto, a falta de rigor nas legislações sobre o regime de concessão do serviço público de radiodifusão permitiu o controle de grupos de mídia nacionais e regionais e assim, foi “[...] determinante para ocorrência de conglomerados, já que era permitida a propriedade cruzada, isto é, a possibilidade de um mesmo grupo empresarial controlar jornais, revistas, rádios e de televisão em um mesmo mercado” (PINTO, 2010, p. 124).

E, assim, apresentam-se aspectos anteriores da concessão da radiodifusão com reflexos na atualidade. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu aos concedentes do serviço público de radiodifusão a realização de licitação, conforme preceitua o art. 175 da referida Carta Magna (Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, [2016a], não paginado).

Entretanto, os serviços de outorga de radiodifusão não são centralizados unicamente no Poder Executivo Federal, mas apreciados também pelo Congresso Nacional, o que implica o compartilhamento do poder de outorga e fiscalização, destacando-se o art. 223 da CRFB/88.

Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” e o seu §3º: “o ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.” (BRASIL, [2016a], não paginado).

A Constituição Federal, no art. 54, I, alíneas a e b, destaca que os deputados e senadores não poderão, desde a expedição do diploma, subscrever ou manter contra-

to com pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas, sociedade de economia mista e concessionárias de serviço público, como também, não devem aceitar ou desempenhar cargo, função ou emprego com remuneração nas entidades elencadas anteriormente (BRASIL, [2016a]).

Contudo, apesar da proibição normativa, o que se demonstra na prática é uma desconsideração total dos preceitos normativos, principalmente, pelas concessões serem objeto de deliberação pelos próprios detentores dos meios de comunicação. Para Barros e Oliveira (2017, p. 378), essa prática mostra-se nefasta para o ambiente democrático brasileiro, tendo em vista que perpassa além da proibição normativa, pelo favoritismo político, ingerência na discussão de ideias, ofensa ao direito de acesso à informação, violação as eleições livres, dentre outros.

Válido ressaltar, que as disposições contidas do CBT (Lei nº 4.117/62), referindo-se às concessionárias de serviço público, estabelecem, no art. 38, parágrafo único, que aqueles que estiverem no gozo de imunidade parlamentar ou de foro especial, não devem exercer função de diretor ou gerente de concessionária, permissionária ou autorizada na promoção do serviço de radiodifusão (BRASIL, 1962). Destarte, essa norma é regulamentada pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, o qual menciona, no art. 15, §2º, III, do Decreto nº 52.795/1963, que não deve participar de procedimento licitatório “nenhum dos dirigentes [que] está no exercício de mandato eletivo que lhes assegure imunidade parlamentar ou de cargos ou funções dos quais decorra foro especial” (BRASIL, 1963, não paginado).

O sistema jurídico brasileiro não permite a ligação dos parlamentares com a detenção do serviço público de radiodifusão. Contudo, remanescem registros de vinculação entre os parlamentares e a utilização de emissoras de rádio e televisão por políticos que permanecem no desempenho do mandato eletivo, mesmo em descumprimento da legislação vigente ou valendo-se das “brechas legais”.

Nesse conjuntura, remanescem “brechas legais” na legislação para a participação de políticos na disseminação e na detenção do serviço público de radiodifusão, tais como: a) dispensa de outorgas e licitação para a detenção da radiodifusão educativa – art. 34, CTB, art. 14, §2º do Decreto-Lei 236/1967 e art. 13, XV do Decreto 1720/1995; b) criação das retransmissoras mistas (programação educativa e programação própria da TV).⁴

Neste cenário, muitos parlamentares brasileiros conseguiram manter o domínio de veículos de comunicação de massa, mesmo de forma indireta. Esta situação, repelida formalmente pelo constituinte e por várias normas infraconstitucionais, produz efeitos

⁴ Válido destacar, que durante o período de maio de 1998 até fevereiro de 2005, os políticos detentores de mandato eletivo poderiam ser transformados em concessionários de televisão educativa, sem qualquer procedimento licitatório e utilizando os critérios discricionários do Ministério da Comunicação (LIMA, 2008).

relevantes na dinâmica eleitoral. Cabe assim questionar: quem são os detentores dos meios de comunicação e qual a influência da propriedade dos meios de radiodifusão na política brasileira?

2.2 A concessão de outorgas dos meios de comunicação aos detentores de mandato eletivo e a democracia brasileira

As restrições constitucionais e legais não impediram que diversos detentores de mandatos eleitorais conseguissem obter concessões de outorgas de meios de comunicação (TV e rádio). A opção do constituinte revelou com clareza a preocupação com os riscos que este tipo de associação geraria para a democracia.

Para Barros e Oliveira (2017), a utilização dos meios de comunicação como moeda de barganha política, mostrava-se como uma atividade nociva ao ambiente democrático, ressaltando-se que poderia beneficiar camadas, nichos sociais, interesses e campos de atuação em detrimento das classes sociais menos desfavorecidas. Consequentemente, influenciava-se a opinião pública em prol dos sócios e associados da radiodifusão, quando candidatos, apoiadores ou opositores de candidatos.

A disseminação da concessão de outorgas aos mais variados setores políticos apresenta-se em vários períodos da história brasileira. A utilização da radiodifusão como suporte para a manutenção do poder político indica uma característica remanescente de antigas práticas autoritárias, que continuaram e se multiplicaram no período democrático.

Até 1988, as decisões sobre as concessões de radiodifusão eram exclusivas do Poder Executivo, que se utilizava dessa prerrogativa como “moeda política”, em troca de apoio para o ocupante do cargo do Executivo. Não obstante, o controle sobre o eleitorado por meio da concessão de outorgas, manifestado mediante o “coronelismo eletrônico”, foi construído paulatinamente, com início na era Vargas, organizado e padronizado durante a ditadura civil-militar e consolidado no período democrático. Segundo Lopes (2018), as concessões direcionavam-se a grupos econômicos específicos e em contrapartida, o governo favorecia tais grupos, p. ex. autorização de empréstimos e compra de espaços publicitários.

O processo de abertura política do regime militar, durante a década 1980, finalizou o bipartidarismo e novos partidos começaram a surgir, como: Partido Democrático Social (PDS) resultado da dissociação da Aliança Renovadora Nacional (Arena) e do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Progressistas (PP), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), em decorrência da descentralização do Movimento Democrático Brasileiro

(MDB). Santos (2006) ressalta que apesar da divisão e da multiplicidade de partidos, permanecia a concentração partidária nos representantes da Arena entre governadores, senadores e prefeitos, e assim, 81,73% das estações de rádio e televisão eram controladas por membros do PDS, convergindo-se a distribuição das outorgas de radiodifusão para as elites políticas.

Durante o período do fim do regime militar e da construção da Nova República, as outorgas de radiodifusão como instrumento de fidelização de lideranças políticas ficaram evidenciadas durante o Governo Sarney, sob a tutela do Ministério das Comunicações, chefiado por Antônio Carlos Magalhães, superando seus antecessores no número de licenças de emissoras de rádio e televisão. Em um período de seis anos, destaca Motter *et al.* (2019) que durante o período do governo de Figueiredo, outorgou-se 634 canais de radiodifusão, enquanto o governo Sarney, durante o período de 15 de março de 1985 a 5 de outubro de 1988, concedeu-se 1.028 emissoras.

Nesse contexto, as concessões de radiodifusão concedidas aos parlamentares faziam parte das negociações políticas entre o chefe do Executivo e os parlamentares, com o objetivo de influenciar as decisões da Assembleia Constituinte. Esta prática ganhou especial evidência na votação para a ampliação em um ano do mandato do presidente José Sarney e definição do presidencialismo como sistema de governo. Assim, Motter *et al.* (2019) ressaltam as negociações políticas, enfatizando que dos 91 constituintes premiados com concessões de rádio e televisão, 84 (92,3%) escolheram o presidencialismo como forma de governo e 82 (90,1%) deliberaram a favor do mandato de cinco anos.

Por esse ângulo, a barganha política exercida pelos detentores do mandato eletivo em função das concessões de radiodifusão diante da ausência de critérios e da exclusividade do Poder Executivo no controle do processo de outorga marcam a política brasileira. Seus efeitos serão sentidos ao longo das décadas seguintes, com manutenção e o fortalecimento de grupos políticos agraciados com essas concessões.

A concentração de outorgas dos meios de radiodifusão mostrava-se realidade já em 1980, mediante o nome e a filiação partidária de 103 políticos, representantes de 16 estados, que controlavam, direta ou indiretamente, emissoras de rádio ou televisão (LIMA; LOPES, 2007). Nesse mesmo sentido, durante o período da Assembleia Constituinte, proprietários de emissoras de rádio ou televisão representavam 26,1% dos 559 constituintes (MOTTER *et al.*, 2019).

Em conformidade com a pesquisa da Folha de São Paulo, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), 357 outorgas de concessões educativas foram distribuídas sem licitação. Essa distribuição foi feita pelo Ministério das Comunicações, autorizando pelo ou menos 23 concessões de radiodifusão para políticos (LOBATO, 2002). Em relação ao período do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da

Silva, em três anos e meio, até agosto de 2006, aprovou 110 emissoras educativas, sendo 29 televisões e 81 rádios, dentre essas, 7 concessões de TV e 27 rádios educativas foram outorgadas a políticos (LOBATO, 2006).

Contudo, apesar do “perigo democrático” na concessão de outorgas aos políticos e da continuidade desta durante a história brasileira, a contemporaneidade comprova-se também permissiva ante a influência de parlamentares na radiodifusão, envolvendo os políticos brasileiros na concessão de outorgas no serviço público (gráfico 1).

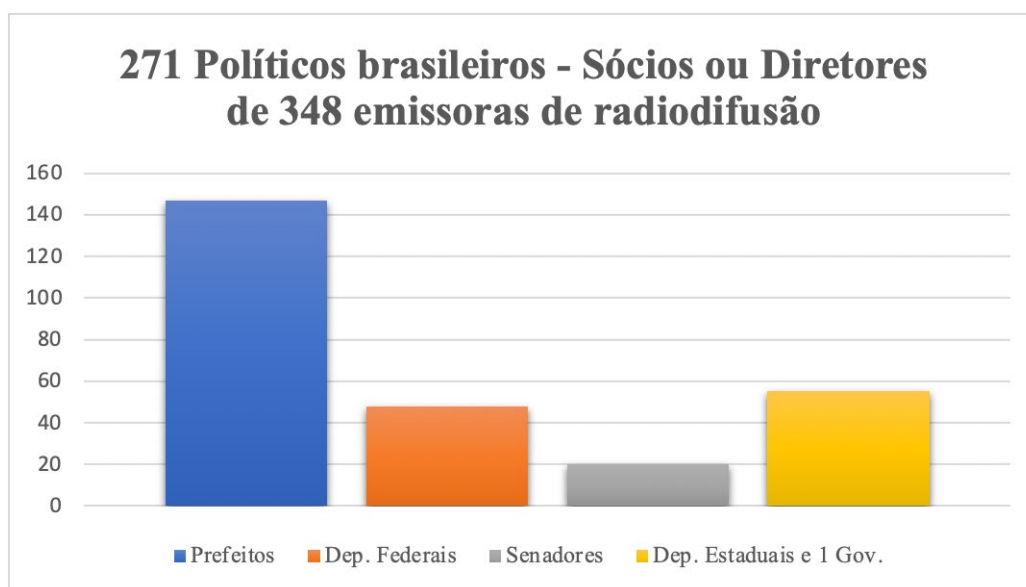


Gráfico 1 – Políticos brasileiros: sócios ou diretores das emissoras de radiodifusão.

Fonte: Baseado em Marini (2008)

Desse modo, Marini (2008), mediante dados apurados em 2008 pelo Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom), apontava que esses números são correspondentes ao vínculo direto e oficial com os meios de comunicação, não contabilizando relações informais e indiretas, acreditando constituir a maior parte das relações entre políticos e os meios de comunicação. Válido ressaltar, que das 2205 rádios comunitárias autorizadas pelo Ministério das Comunicações de 1999 a 2004, 1106 (50,2% tinham vínculos políticos) (LIMA; LOPES, 2007).

Nessa situação, apresenta-se o levantamento feito pela Folha de S. Paulo em relação às eleições no ano de 2010, analisado a partir do patrimônio declarado dos candidatos, indicando que 61 políticos eram proprietários dos meios de radiodifusão, aproximando-se do relatório oficial do Ministério das Comunicações, que apresentava o número de 56 parlamentares sócios ou que tinham parentes na direção de emissoras (BÄCHTOLD; FREIRE, 2010; CAMARGO, 2011).

James Görgen, pesquisador do Epcom, analisando a situação dos proprietários dos meios de comunicação, argumenta que os prefeitos preferem a detenção das transmissões por meio de rádios comunitárias, como forma de garantir suas bases eleitorais, pela proximidade com a comunidade, eleitorado e controle da programação. Os senadores e deputados, procuram alcançar as mídias de maior cobertura (TVs e FMs) (MARINI, 2008).

A prerrogativa da detenção dos meios de comunicação de massa evidencia-se com extrema relevância para a eleição dos deputados federais no período de 1987/1990, mediante a instrumentalização da mídia eletrônica. Motter *et al.* (2019) constatam que, 129 deputados federais, correspondentes ao período legislativo de 1987/1990 eram ou tornaram-se proprietários de emissoras de rádio e/ou televisão, 52% foram reeleitos no pleito eleitoral de 1990, concluindo que os parlamentares que controlavam emissoras de rádio e/ou televisão, atingiram um melhor desempenho eleitoral em comparação aos não detentores das concessões de rádio e/ou televisão.

À vista disso, o benefício da propriedade de uma concessão de radiodifusão em âmbito municipal identifica-se como tendo a mesma influência que tem em âmbito federal, concluindo Lopes (2018) que um fator preponderante para um melhor desempenho nas cinco eleições municipais ocorridas durante o período de 2000 a 2016 foi a propriedade dos meios de radiodifusão locais, aumentando-se a chance de um candidato radiodifusor em 30,36%, comparando aos demais candidatos não proprietários.

Portanto, a imprensa possui a grande capacidade de influenciar a sociedade e o poder público por meio das suas manifestações diárias. Logo, os meios de comunicação poderiam ser definidos como um “quarto poder”.⁵ Para Zanone (1998) os meios informativos determinam, em grande medida, a politização da opinião pública, exercendo no ambiente democrático, um controle crítico nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), determinando-se uma concorrência cooperativa, entre a imprensa e os demais poderes.

De acordo com o projeto “Excelências”, vinculado a Transparência Brasil, em relação à legislatura anterior (2015-2019), 43 deputados são concessionários de serviços de radiodifusão, ou seja, totaliza-se o percentual de 8,4% da Câmara dos Deputados. Em relação ao Senado Federal, o número apresenta-se ainda maior, 19 senadores são conces-

5 O termo quarto poder foi utilizado para se referir aos meios de comunicação durante o período da Revolução Francesa. Assim, a mídia seria considerada o poder do cidadão, ou seja, um contrapoder que vigiaria os demais poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, com o desenvolvimento da economia de mercado, o quarto poder submeteu-se ao poder econômico das classes empresariais (SERRANO, 2013). Exemplificando, o sistema de radiodifusão brasileiro, prioritariamente, desde da sua origem, foi explorado comercialmente por empresas privadas vinculadas a lideranças políticas, adquirindo um caráter comercialista, concentrando-se nas mãos dos empresários em detrimento dos seus interesses com o conseqüente monopólio dos meios de radiodifusão. Portanto, o controle do sistema de radiodifusão brasileiro corresponde a uma ausência de democratização da comunicação no Brasil, refletindo a inexistência de pluralidade e diversidade das informações, sem opinião pública dotada de independência e autonomia, representando o impedimento a uma democracia plena (LIMA, 2009).

sionários, permissionários ou autorizatários de serviços de rádio e TV, totalizando 23,5% dos membros. Portanto, 594 parlamentares eleitos, 63 são detentores dos meios de radiodifusão, representando 10% do Congresso Nacional (INTERVOZES COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, 2017).

A identificação dos proprietários dos meios de radiodifusão, mostra-se como um obstáculo, tendo em vista que apesar da base de dados pública, denominada Sistema de Acompanhamento de Controle Societário (Siacco), revela-se inacessível para consulta das informações disponíveis, considerando que é necessário saber o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) de cada empresa que recebeu a outorga e ainda, os resultados podem ser inconclusivos, subsistindo a possibilidade de não declaração da participação de cada acionista.

Todavia, o Intervozes Coletivo Brasil de Comunicação Social em conjunto com o Partido Socialismo e Liberdade (Psol) protocolaram uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 379, no Supremo Tribunal Federal contra as concessões, renovações e permissões das outorgas aos políticos na promoção dos serviços de radiodifusão e assim, apresentaram uma lista especificando 38 deputados e senadores sócios de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias dos serviços de radiodifusão, 22 em exercício, correspondendo a 17 deputados federais e 5 senadores (BRASIL, 2015).

No plano nacional e internacional, a criação de oligopólios e monopólios na mídia ocasionam impactos no conhecimento político, social, econômico e no comportamento do público. A circulação de informações diversas e plurais estimula a coexistência democrática, assegura a liberdade em diferentes opiniões, sendo de fundamental importância a diversidade de conteúdos nos meios de comunicação frente aos níveis políticos, culturais e linguísticos (BECERRA; MASTRINI, 2007).

Desse modo, é válido destacar que, nos Estados Unidos, Canadá e a União Europeia, subsistem regras que impedem ou dificultam a acumulação de recursos midiáticos pelo poder político de modo muito concentrado nas mãos de poucas pessoas. O mesmo não ocorre em países da América Latina, que apresentam uma alta concentração midiática em face dos detentores do poder, caracterizando os meios de radiodifusão como eixos do poder econômico e político (DELARBRE, 2010).

Por fim, a relação entre mídia e democracia possui como pilares: pluralidade e diversidade no ambiente das comunicações. Nesse sentido, destacam-se os escritos de Lima (2003, p. 44):

Como se sabe, dois princípios fundamentais da democracia liberal são a pluralidade e a diversidade nas comunicações. A pluralidade significa garantia de competição ou a ausência de oligopólios e monopólios, além de provisões legais que proibam um mesmo proprietário de con-

trolar – no mesmo mercado – meios de comunicação distintos. Por exemplo: jornal e televisão ou rádio. Em outras palavras leis que não permitam a propriedade cruzada. Diversidade, por outro lado, significa a presença na mídia de conteúdo que expresse as muitas opiniões que existem na sociedade. Deve haver, portanto, provisões legais que garantam a diversidade de fontes produtoras de informação e entretenimento.

A concentração de meios de radiodifusão ou de transmissão televisiva implicam, acima de tudo, em expressão de poder, com efeitos sobre a vida econômica, política, social e cultural dos países. A experiência democrática de países europeus indica que um caminho importante para garantir maior pluralidade e participação consiste em construir legislações que reduzam a ação política sobre os meios de comunicação e os riscos da concentração de propriedade. No caso brasileiro, a democratização não veio acompanhada da modernização e do aprimoramento da regulação sobre a comunicação. Pelo contrário, observou-se uma aceleração de práticas anteriores e o favorecimento continuado de atores políticos tradicionais.

2.3 O poder judiciário: inconstitucionalidade e ilegalidade das concessões de radiodifusão

Em conformidade com a legislação vigente, os deputados e senadores não podem ser proprietários e controladores das pessoas jurídicas prestadoras de serviços de radiodifusão. Nesse sentido, destaca-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirmada no julgamento da Ação Penal 530⁶. Em sua decisão a Corte enfatiza que os artigos 54, I, “a” e 54 II, “a” da Constituição Federal de 1988 proíbem expressamente aos senadores e deputados constituírem-se como proprietários ou sócios das pessoas jurídicas que promovem o serviço de radiodifusão.

O Ministro Luís Roberto Barroso apresentou em seu voto que, além da violação à Constituição, ocorreu a ofensa ao art. 38, parágrafo único da Lei nº 4.117/1962, salientando que a lei pretendeu prevenir “[...] a perigosa reunião de poder político e controle sobre veículos de comunicação de massa, com os riscos inerentes de abuso e desvio [...] com o abuso desse serviço para atendimento aos interesses políticos, em prejuízo da liberdade de esfera de debate público” (BRASIL, 2014, p. 34).

A Ministra Rosa Weber destacou em seu voto que “[...] a proibição específica de que parlamentares detenham o controle sobre empresas de comunicação, como de radiodifusão”, significa que “sem a proibição, haveria um risco de que o veículo de

⁶ O Ministério Público Federal, autor da denúncia, requeria a condenação de Marçal Filho (Deputado Federal – PMDB) em virtude da elaboração e da falsificação de um contrato social com “laranjas” e, assim, omitindo sua participação na rádio de Dourados (MS), enquanto que a Constituição proíbe a participação de parlamentares no serviço público.

comunicação, ao invés de servir para o livre debate e informação, fosse utilizado apenas em benefício do parlamentar, deturpando a esfera do discurso público.” (BRASIL, 2014, p. 30).

Nesse mesmo sentido, na ADPF 246⁷, a Procuradoria Geral da República ressaltou a inconstitucionalidade na participação de políticos nas empresas de radiodifusão. Para o Ministério Público Federal “a participação de deputados e senadores, direta ou indiretamente, como sócios ou associados de pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias ou autorizatárias de radiodifusão é vedada pelo art. 54, II, a, da CR.” (CARNEIRO, 2015, não paginado).

Destarte, a ADPF 379⁸, com a manifestação da Procuradoria Geral da República, destaca que pessoas jurídicas com o quadro societário composto por parlamentares interferem no “[...] interesse de seus sócios e associados, na divulgação de opiniões e de informações, e impedem que meios de comunicação cumpram seu dever de divulgar notícias e pontos de vista socialmente relevantes e diversificados e de fiscalizar o exercício do poder público [...].” (BRASIL, 2016b, não paginado). Válido destacar, que as arguições não foram colocadas em pauta para julgamento, ambas estão conclusas ao relator ministro Gilmar Mendes.

Nesse cenário, precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) (SÃO PAULO, 2000), do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) (RIO GRANDE DO SUL, 2008) e do Tribunal Regional Federal 3ª Região (TRF3) (BRASIL, 2018) argumentam que empresas de radiodifusão que possuem, no quadro societário, políticos titulares de mandato eletivo não podem participar das licitações públicas, bem como celebrar ou manter contratos com a administração pública, caracterizados como pessoa física ou jurídica. Para estas Cortes, trata-se de uma relação perigosa entre o poder político e o domínio sobre os veículos de comunicação, que poderá ocasionar riscos à democracia diante dos abusos e desvios, violando as proibições constitucionais e legais.

Do mesmo modo, podem ser citados o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). O primeiro destaca violação do dispositivo constitucional, art. 54, I, “a” da CF/88, referente a contrato administrativo celebrado entre poder público e privado ante a integração de deputado federal como sócio-quotista da empresa, condenando os responsáveis por improbidade administrativa e determinando a devolução dos valores recebidos (SANTA CATARINA, 2007). Por esse ângulo, o segundo precedente evidencia que a contratação, pelo poder pú-

⁷ Na ADPF 246, o PSOL requeria a declaração de inconstitucionalidade acerca da concessão, permissão e autorização de outorgas de radiodifusão a pessoas jurídicas que possuam políticos titulares de mandato eletivo como proprietários, sócios ou associados.

⁸ A ADPF 379, protocolada pelo Psol, defende que a Constituição Federal de 1988, fora descumprida quando os atos do Poder Executivo autorizaram que os deputados e senadores fossem sócios ou proprietários de concessionárias de rádio e televisão, ferindo os preceitos de liberdade de expressão e direito à informação.

blico, de empresas que possuem no quadro societário servidores públicos municipais e parentes (irmão e cunhada) do Prefeito Municipal configuram atos de improbidade administrativa, bem como desconformidade com os princípios da administração pública: legalidade, moralidade e impessoalidade (MINAS GERAIS, 2014).

A posição sistemática dos tribunais brasileiros não deixa dúvida quanto às vedações constitucionais em relação à concessão de TV e rádio para titulares de mandato eletivo. Não obstante, os dados recentes⁹ indicam que ainda persiste a associação entre grupos políticos e um grande número de emissoras. Em parte, esta prática se mantém por meio de modificação nas estruturas societárias que visam afastar os políticos da participação direta nas empresas ou na sua gestão, com a manutenção de controles indiretos por intermédio de familiares e outros mecanismos.

CONCLUSÃO

Os aspectos delineados pelo “coronelismo” mostraram-se na contemporaneidade, com a capacidade de redefinição de conceitos ao passar dos anos, preservando, na atualidade, a influência de um pequeno número de pessoas e grupos nos meios de radiodifusão. Desse modo, a utilização dos mecanismos de rádio e TV servem como meios de influência e intervenção no processo político. Para uma análise futura, busca-se compreender a relação entre as mídias tradicionais e as redes sociais em detrimento da interferência das mídias sociais no contexto democrático com a propagação de candidatos, ideias e interesses no mundo virtual.

Os critérios de conveniência e oportunidade são delineados como métodos para a concessão de outorgas dos meios de radiodifusão. Contudo, os gestores na sua dinâmica de atuação têm privilegiado a livre iniciativa em detrimento da atuação reguladora do Estado, interesse público e organizações da sociedade. Assim, subsistem práticas clientelistas na distribuição de outorgas, utilizando-se dos meios comunicativos como moeda de barganha política e beneficiária daqueles que as detêm.

Como se observa, trata-se de uma questão que vai além da discussão jurídica, pois diz respeito às raízes e à dinâmica própria de funcionamento do sistema político brasileiro. Sua continuidade revela, assim, indícios de uma transmutação das velhas práticas do coronelismo descrito por Leal (2012), para um formato mais contemporâneo, o coronelismo eletrônico. Por baixo dessa expressão, encontra-se um jogo intrincado de relações e trocas que alimenta a reprodução de grupos e forças políticas no país e impede a consolidação de uma verdadeira democracia.

⁹ Em um levantamento feito pelo Intervozes Coletivo Brasil de Comunicação Social (2019) em dez estados, apontou que pelo menos 34 candidatos às eleições brasileiras detinham concessões de rádio ou televisão nas cidades com mais de 100 mil habitantes. Dentre esses candidatos, concorriam aos cargos de senador (06), deputado federal (11), deputado estadual (16) e governador (1).

Conclui-se que a propriedade dos meios de comunicação constitui-se como um obstáculo e um perigo à democracia contemporânea, contrariando a Constituição Federal de 1988 e demais disposições da legislação vigente, utilizando-se dos meios de radiodifusão para a perpetuação no poder por meio do “coronelismo eletrônico”. Portanto, fazem-se necessárias a fiscalização e a atuação do poder público em cumprimento da normativa legal para coibir a atuação nefasta dos atores políticos que permeiam o ambiente democrático brasileiro.

REFERÊNCIAS

AIRES, Janaine; SANTOS, Susy dos. **Sempre foi pela família**: mídias e políticas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2017.

BÄCHTOLD, Felipe; FREIRE, Sílvia. 61 políticos eleitos são proprietários de rádios ou TVs. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 out. 2010. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1710201025.htm. Acesso em: 9 out. 2019.

BARROS, Bruno Mello Correa de; OLIVEIRA, Rafael Santos. O poder político e a mídia de massa: a perspectiva da fiscalização de concessões e outorgas de radiodifusão no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 369-384, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4625/pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

BECERRA, Martín; MASTRINI, Guillermo. La concentración mediática argentina: de eso no se habla. In: CENTRO DE ESTUDOS LEGALES Y SOCIALES. **Derechos humanos em Argentina**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2007. p. 459-464. Disponível em: https://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2007_debates.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963. Aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 nov. 1963. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D52795.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4117.htm. Acesso em: 8 out. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Justiça atende a pedido do MPF e cancela concessão de rádio administrada pelo deputado Antônio Bulhões em Santos (SP)**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/justica-atende-a-pedido-do-mpf-e-cancela-concessao-de-radio-administrada-pelo-deputado-antonio-bulhoes-em-santos-sp>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Comunicação Social. **Políticos não podem ter participação em empresas de radiodifusão, diz PGR**. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2016b. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/agosto/politicos-nao-podem-ter-participacao-em-empresas-de-radiodifusao-diz-pgr/>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 530 MS**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Marçal Gonçalves Leite Filho e outros. Relatora: Min. Rosa Weber, 9 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516225>. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Supremos Tribunal Federal. **ADPF 379**. Número Único: 9037789-63.2015.1.00.0000. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intimado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes, 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4900898>. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRENER, Jayme; COSTA, Sylvio. Coronelismo eletrônico: o governo Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação & Política**, Brasília, DF, v. 4, n. 2, p. 29-53, 1997.

CAMARGO, Renata. Confira a lista de parlamentares donos de rádio e TV. **Congresso em Foco**, Brasília, DF, 30 maio 2011. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/confira-a-lista-de-parlamentares-donos-de-radio-e-tv/>. Acesso em: 9 out. 2019.

CAPARELLI, Sérgio. **Comunicação de massa sem massa**. 5. ed. São Paulo: Summus Editorial, 1986. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=-SDtgXeSYqIC&pg=PA86&lpg=PA86&dq>. Acesso em: 18 out. 2019.

CARNEIRO, Luiz Orlando. PSOL volta a questionar no STF concessões de rádio e TV a deputados e senadores. **Jota**, São Paulo, 7 dez. 2015. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/justica/psol-volta-a-questionar-no-stf-concessoes-de-radio-e-tv-a-deputados-e-senadores-07122015. Acesso em: 5 out. 2019.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 3 jul. 2020.

CARVALHO, José Murilo. A construção da ordem: a elite política imperial. *In*: CARVALHO, José Murilo. **Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Lucas Borges de. A política da radiodifusão no Brasil e seu marco legal: do autoritarismo ao ultraliberalismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 264, p. 245-277, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14084>. Acesso em: 20 out. 2019.

COLUSSI, Eliane Lúcia. **Estado Novo e municipalismo gaúcho**. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

DANTAS, Ibarê. **Coronelismo e dominação**. 2. ed. Aracaju: Criação Editora, 2019.

DELARBRE, Raúl Trejo. Muitos meios em poucas mãos: concentração televisiva e democracia na América Latina. **Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 17-51, 2010.

FADUL, Anamaria; REBOUÇAS, Edgar. Por uma perspectiva metodológica para os estudos dos sistemas e grupos de mídia: o caso do Nordeste brasileiro como referência. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 28., 2005, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/13.%20Por%20uma%20perspectiva%20metodol%C3%B3gica%20para%20os%20estudos%20dos%20sistemas%20e%20grupos%20de%20m%C3%ADdia%20o%20caso%20do....pdf>. Acesso em: 4 jun. 2020.

FREIRE FILHO, João; HERSCHMANN, Micael (orgs.). **Novos rumos da cultura da mídia: indústrias, produtos, audiência**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=9f0QIM5BZzMC&pg=PA136&lpg=PA136&dq=se+a+terra+no+coronelismo+servia+ao+coronel+como+instrumento+de+amplia%C3%A7%C3%A3o+da+sua+influencia&source=bl&ots=QODeXvr1c8&sig=ACfU3U-1G0RNj17l1S8G4-dOrHF5KRjyRA&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjM16eZ0b3nAhWzCtQKHdK6BfoQ6AEwAnoECAoQAQ#v=onepage&q=se%20a%20terra%20no%20coronelismo%20servia%20ao%20coronel%20como%20instrumento%20de%20amplia%C3%A7%C3%A3o%20da%20sua%20influencia&f=false>. Acesso em: 6 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO E GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Análise dos resultados. **Censo Agropecuário 2017: Resultados Definitivos**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 59-104, 2019a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO E GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 40). Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

INTERVOZES COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Direito à comunicação no Brasil 2016**. São Paulo: Intervozes Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2017. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interliv010dac2016.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

INTERVOZES COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. **Direito à comunicação no Brasil 2018**. São Paulo: Intervozes Coletivo Brasil de Comunicação Social, 2019. Disponível em: <http://intervozes.org.br/arquivos/interliv013dircom8.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Venício A. de. Comunicação e política. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, governo, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 84-94.

LIMA, Venício A.; LOPES, Cristiano Aguiar. **Rádios comunitárias: coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004): as autorizações de emissoras como moeda de barganha política**. São Paulo: Observatório da Imprensa, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/6983753/R%C3%A1dios_Comunit%C3%A1rias_-_Coronelismo_Eletr%C3%B4nico_de_Novo_Tipo. Acesso em: 17 out. 2019.

LIMA, Venício. As concessões de radiodifusão como moeda de barganha política. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 42, p. 26-33, 2008. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/revistas/42/r42a02.pdf>. Acesso em: 7 out. 2019.

LIMA, Venício. Existe concentração na mídia brasileira? Sim. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, v. 1, n. 7, p. 1-73, 2003. Disponível em: <http://www.observatorio-daimprensa.com.br/download/oforrodocardeldamidia.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2020.

LOBATO, Elvira. FHC distribuiu rádios e TVs educativas para político. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 ago. 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2508200202.htm>. Acesso em: 6 jul. 2020.

LOBATO, Elvira. Governo Lula distribui TVs e rádios educativas a políticos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 18 jun. 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79613.shtml>. Acesso em: 6 jul. 2020.

LOPES, Cristiano Aguiar. **A voz do dono e o dono da voz: a influência da propriedade de rádios locais nos resultados das eleições municipais**. 2018. 272 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Cristiano_Lopes4/publication/329718274_A_Voz_do_Dono_e_o_Dono_da_Voz_a_influencia_da_propriedade_de_radios_locais_nos_resultados_das_eleicoes_municipais. Acesso em: 10 out. 2019.

- MARINI, Ana Rita. Cresce o número de políticos donos de meios de comunicação. **Observatório da Imprensa**, São Paulo, n. 478, 25 mar. 2008. Disponível em: http://observatoriodaimpresa.com.br/imprensa-em-questao/cresce_o_numero_de_politicos_donos_de_meios_de_comunicacao__11082/. Acesso em: 10 out. 2019.
- MARTINS, Paulo Emílio Matos; MOURA, Leandro Souza; IMASATO, Takeyoshi. Coronelismo: um referente anacrônico no espaço organizacional brasileiro contemporâneo? **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 18, n. 58, p. 389-402, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4006/400638318003.pdf>. Acesso em: 7 out. 2019.
- MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 1.0498.10.002203-3/013. Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais e outros. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais e outros. Relatora: Desembargadora Sandra Fonseca. Belo Horizonte, 16 de setembro de 2014. **Diário da Justiça**, Belo Horizonte, 26 set. 2014. Disponível em: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?-listaProcessos=10498100022033013. Acesso em: 5 out. 2019.
- MOTTER, Paulino *et al.* **A batalha invisível da Constituinte**: interesses privados versus caráter público da radiodifusão no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz/Edições Livres, 2019. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/36611>. Acesso em: 17 out. 2019.
- OLIVEIRA, Janaina Florêncio de. Origens, desenvolvimento e aspectos do coronelismo. **Revista Sem Aspas**, Araraquara, v. 6, n. 1, p. 74-84, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/10249>. Acesso em: 15 out. 2019.
- OLIVEIRA, Vanessa Costa de. Coronelismo: um conceito atual na propriedade dos veículos de comunicação. **Temática**, João Pessoa, ano 12, n. 12, p. 16-28, dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/tematica/article/view/32055/16601>. Acesso em: 3 jun. 2020.
- PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de Medida Liminar. In: ARTIGO19BRASIL. **Aploads**: ADPF 379. São Paulo, 5 dez. 2015. Disponível em: <https://artigo19.org/centro/wp-content/uploads/2017/04/ADPF-379.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2020.
- PINTO, Pâmela. Reflexos dos laços entre mídia e política na imprensa brasileira. **Ponto-e-Vírgula**, São Paulo, n. 8, 2010. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/pon-toevirgula/article/view/13947>. Acesso em: 9 out. 2019.
- POMPEU, Lauriberto; MARTINS, Patrícia. Os partidos que mais apoiam o governo no Câmara. **Congresso em Foco**, São Paulo, 2 jan. 2020. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/os-partidos-que-mais-apoiam-o-governo-no-camara/?aff_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996. Acesso em: 7 jul. 2020.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**: além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 4 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70018961870. Apelado: Ministério Público. Apelante: Leonir Koch. Relator: Desembargador Luiz Felipe Silveira Difini. Porto Alegre, 19 de dezembro de 2007. **Diário da Justiça**, Porto Alegre, 21 fev. 2008. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 5 out. 2019.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 2006.011311-6. Apelante: Flavio Fraga e outros. Apelado: Representante do Ministério Público. Relator: Desembargador Volnei Carlin. Florianópolis, 11 de junho de 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Florianópolis, 20 jul. 2007. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>. Acesso em: 5 out. 2019.

SANTOS, Suzy dos. E-Sucupira: o coronelismo eletrônico como herança do coronelismo nas comunicações brasileiras. **E-Compós**, v. 7, p. 1-27, 2006. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/104/103>. Acesso em: 10 out. 2019.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (orgs.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005. v. 1. p. 77101. Disponível em: <http://www.andi.org.br/sites/default/files/legislacao/10.%20Coronelismo,%20Radiodifus%C3%A3o%20e%20Voto%20a%20nova%20face%20de%20um%20velho%20conceito.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 102.771-5/0**. Acórdão. Relator: Desembargador William Marinho, 27 de janeiro de 2000. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do;jsessionid=EBD880E570075C-1406760104154F9D36.cjsg2?conversationId=&cdAcordao=1480336&cdForo=0&uid-Captcha=sajcaptcha_293e564138e74378b3a7d91c50e7c537&g-recaptcha-response=-03AOLTbLS0CgFBr5WBAzSiru01D0pq-J2VZVpResmg7mJZDu4XOn-Z1w38EeHkx9wsHiP3AQEGfXU0oSEBbSkb1BSWKVKn5YwG4oYTbW-IDxkzw1t-TOEk5dVp3bmBwjSXBPrIiy9ZNNCEUd2TKSX0ibwuJ0vWY9g7Ur9_s9OSChIK3c55NS-3PXX1Vwd15-Rd-Y-El-g3g99tHEMUnvqJkZ2aojubla8HAy-y1-NT_TGG5kgm6xTwO-1LUQwEvMpg8Wlb8m9vP1DH84uKZjyb51TOOOJJSodkS4gSNxmMN9D_36G7W-fhTEG_OgX9ZZUzbuWnnnxm9gJ3QdOba32C89QNKhhpH7YNzfyfzBgwcdi5IgOW-5-Y-LlximHLaLXiW2wsWiUmGX5z04bCy_FdxTJxreUAUDBgEgw2LrF2Kzo3kvIJ9sE-COMMTI6bS-zpRc6WeiFFYGB86PlwG_nwdT9HxO_t2_o412XwHmLLn8cfLBHQpjjZI-BcLICmvNMZRW4XYjMGM-aH0ny8yF_fyYTdW5MYSazGOI_NDSCeA. Acesso em: 10 out. 2019.

SERRANO, Pascual. Democracia e liberdade de imprensa. In: MORAES, Dênis de (org.). **Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização**. Tradução Karina Patrício. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 71-82.

SILVA, Bruno Souza da. “Sim senhor, seu coroné!”: coronelismo, clientelismo e favoritismo na república velha. **Revista Todavia**, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 23-38, jul. 2010. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/revistatodavia/Artigo2%20-%20Revista%20Todavia.pdf>. Acesso em: 5 out. 2019.

STADNIK, Célia. **A hipótese do fenômeno do coronelismo eletrônico e as ligações dos parlamentares federais e governadores com os meios de comunicação de massa no Brasil**. 1991. 26 f. Monografia (Graduação) – Faculdade dos Meios de Comunicação Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1991. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/system/files/acervo/FNDC/Hipotesedofenomenodocoronelismoeletronico.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

ZANONE, Valério. Quarto poder. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varrialle *et al.* 8. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 1998. v. 2. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 8 out. 2019.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 20/07/2021.

Aprovado: 07/09/2021.

Páginas: 413-436.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.14916

*

Doutorando em Direito do
Trabalho e da Seguridade
Social (USP).
Mestre em Direito (UFMG).
Professor substituto da
Univ. Federal da Bahia
(UFBA).
flaviomfleury@gmail.com
OrcID: 0000-0001-6391-9098



Estado, direito, transfobia e cissexismo no Brasil

State, law, transphobia and cissexism in
Brazil

Estado, derecho, transfobia y cissexismo en
Brasil

*Flávio Malta Fleury**

Resumo

Este artigo pretende, a partir de uma abordagem metodológica baseada na adoção de revisão de bibliografia e da análise de instrumentos normativos e documentos brasileiros como técnicas de pesquisa, provocar reflexões sobre as complexas relações estabelecidas entre estado, direito, transfobia e cissexismo no Brasil, atentando para a existência de uma perspectiva transfóbica e cissexista de disputa, mobilização e gestão dos aparatos administrativos, institucionais e normativos do estado e do direito brasileiros que busca marginalizar e exterminar pessoas trans* através de sua invisibilização e da invisibilização de suas reivindicações, da criminalização de suas vidas e vivências, da patologização de suas identidades de gênero e do reconhecimento jurídico-estatal restritivo das suas identidades de gênero. Perspectiva transfóbica e cissexista que tem sido questionada e contestada por pessoas trans* e seus movimentos sociais no Brasil, para assim conferir outros sentidos possíveis à atuação do estado e do direito brasileiros, sentidos que permitam a pessoas trans* viverem vidas que valham a pena serem vividas.

Palavras-chave: Estado. Direito. Transfobia. Cissexismo. Brasil.

Abstract

This article intends to provoke, from a methodological approach based on the adoption of a bibliography review and analysis of normative instruments and Brazilian documents as research techniques, reflections on the complex relations established between state, law, transphobia and cissexism in Brazil, paying particular attention to the existence of a transphobic and cissexist perspective of dispute, mobilization and management

concerning administrative, institutional and normative apparatuses of the Brazilian state and law that seeks to marginalize and exterminate transgender people through their invisibilization and the invisibilization of their claims, the criminalization of their lives and experiences, the pathologization of their gender identities and the restrictive legal-state recognition of their gender identities. Transphobic and cissexist perspective that has been questioned and contested by transgender people and their social movements in Brazil, in order to give other possible meanings to the performance of the Brazilian state and law, meanings that will allow transgender people to live lives worth living.

Keywords: State. Law. Transphobia. Cissexism. Brazil.

Resumen

Este artículo pretende, desde un enfoque metodológico basado en la adopción de revisión bibliográfica y análisis de instrumentos normativos y documentos brasileños como técnicas de investigación, provocar reflexiones sobre las complejas relaciones que se establecen entre estado, derecho, transfobia y cissexismo en Brasil, atentando para la existencia de una perspectiva transfóbica y cissexista de disputa, movilización y gestión del aparato administrativo, institucional y normativo del estado y derecho brasileños, que busca marginar y exterminar a las personas trans a través de su invisibilización y la invisibilización de sus demandas, la criminalización de sus vidas y experiencias, la patologización de sus identidades de género y el reconocimiento jurídico-estatal restrictivo de sus identidades de género. Perspectiva transfóbica y cissexista que ha sido cuestionada por las personas trans y sus movimientos sociales en Brasil, con el fin de dar otros posibles significados a la actuación del estado y del derecho brasileños, significados que permitan a las personas trans vivieren vidas que valen la pena vivir.

Palabras clave: Estado. Derecho. Transfobia. Cissexismo. Brasil.

INTRODUÇÃO

Como o estado e o direito têm afetado e conformado as vidas de pessoas trans*¹ no Brasil? A organização, o funcionamento e a atuação do estado e do direito brasileiros têm possibilitado a pessoas trans* viverem as suas vidas como reivindicam fazê-lo? Têm possibilitado que construam e transformem seus corpos, performem o gênero como desejam fazê-lo? Ou têm buscado dificultá-lo, proibi-lo, coibindo-as a viverem de acordo com normas e expectativas sociais e culturais hegemônicas que contestam o seu protagonismo nos processos de definição das suas próprias trajetórias de vida? Refletir sobre como o estado e o direito brasileiros têm impactado as vidas e as vivências de pessoas trans* no Brasil, que é o objetivo central deste artigo, pressupõe a problematização da compreensão de que o estado e o direito brasileiros não apresentam qualquer tipo de responsabilidade ou relação com a marginalização e o extermínio de pessoas trans* em nosso país, compreensão difundida tanto em ambientes acadêmicos, como nos domínios do senso comum.

¹ A utilização do asterisco na expressão pessoas trans* tem por objetivo fazer com que ela, assim, abarque a pluralidade de nomes que podem ser reivindicadas por pessoas trans* para definição de suas identidades de gênero autodeterminadas, como por exemplo: travestis, mulheres transexuais, homens trans, pessoas não-binárias, dentre outros (TRANS*..., 2013).

Pensar sobre as complexas relações estabelecidas entre estado, direito, transfobia e cissexismo² no Brasil perpassará, neste texto, a adoção de uma abordagem metodológica jurídico-sociológica (GUSTIN; DIAS, 2006), pautada na análise de instrumentos normativos e documentos brasileiros, assim como na revisão de bibliografia. Serão objeto da técnica de análise: a manifestação apresentada pela presidência do congresso nacional brasileiro ao supremo tribunal federal por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade número 4.275; a lei número 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que regula os registros públicos em nosso país; a portaria número 2.803, de 19 de novembro de 2013, do ministério da saúde, que regula o processo transexualizador no sistema único de saúde; o acórdão de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade número 4.275, que tratou dos contornos do direito à retificação do nome e do sexo de pessoas trans* em registro civil; e o provimento número 73, de 28 de junho de 2018, do conselho nacional de justiça, destinado a regulamentar o direito afirmado no julgamento do supremo tribunal federal mencionado anteriormente.

No contexto da técnica de revisão de bibliografia, este texto empregará uma perspectiva crítica e prático-política que Dean Spade (2015) nomeia como “política crítica trans” (“*critical trans politics*”). A “política crítica trans” almeja entender “como sistemas legais participam da distribuição de possibilidades de vida e qual é o papel que a mudança de legislação pode ou não ter na transformação dos arranjos que prejudicam tanto pessoas trans” (SPADE, 2015, p. 2)³, demandando “mais que reconhecimento legal e inclusão [de pessoas trans*]”, mas fornecer elementos teóricos e, mesmo, pensar em alternativas sociais, políticas e jurídicas que permitam “transformar as lógicas atuais de estado, segurança da sociedade civil e igualdade social”⁴ (SPADE, 2015, p. 1), para que as pessoas trans* possam viver suas vidas como desejam vivê-las, sem serem alvos de discriminações ou violências.

² Acredito ser importante explicar por que, para além da expressão transfobia, estou utilizando a categoria cissexismo. Essa escolha está diretamente relacionada com a produção acadêmica de Viviane Vergueiro Simakawa (2015), motivo pelo qual me reportarei a ela. Viviane Vergueiro Simakawa (2015) destaca a importância de se utilizar a categoria cissexismo, assim como outras com o prefixo “cis” (como cismatrimônio), para contestar e resistir à produção de identidades e vivências trans* como anormais e patológicas. Assim como para denunciar e resistir à naturalização social da cisgeneridade, que apresenta as identidades de gênero cis como as únicas possíveis, legítimas e passíveis de reconhecimento pleno, dissimulando, dessa maneira, as operações sociais, políticas, culturais e jurídicas de produção da cisgeneridade e do estabelecimento de sua compulsoriedade (SIMAKAWA, 2015). Utilizar a categoria transfobia é, também, importante, já que se trata da expressão mais empregada nos ambientes acadêmicos e de militância, assim como em razão da importância que teve e ainda hoje tem esse vocábulo para denunciar e lutar contra discriminações praticadas contra pessoas trans* não só a partir de uma mirada individualizante dessas violências, mas ainda a partir da compreensão de seu caráter institucional e estrutural, como destaca Viviane Vergueiro Simakawa (2015).

³ Trecho original: “(...) how legal systems are part of the distribution of life chances, and what role changing laws can and cannot have in changing the arrangements that cause such harm to trans people” (SPADE, 2015, p. 2). Tradução livre.

⁴ Trecho original do qual as citações diretas foram extraídas: “(...) a trans politics that demands more than legal recognition and inclusion, seeking instead to transform current logics of state, civil society security, and social equality.” (p. 1).” (SPADE, 2015, p. 1). Tradução livre.

A “política crítica trans” é proposta por Dean Spade (2015) a partir dos Estados Unidos da América, considerando as realidades vividas e enfrentadas pelas pessoas trans* naquele país, assim como as realidades características dos movimentos sociais que se constroem em defesa de seus direitos e de outros grupos sociais marginalizados de origem e atuação estadunidenses. Assim, essa perspectiva será conjugada, neste trabalho, não só com outras produções e perspectivas teóricas estrangeiras, como também nacionais associadas à teoria *queer*, ao transfeminismo e ao feminismo lésbico, que nos permitirão estar atentas e atentos às particularidades de nosso país ao refletirmos sobre a atuação e os objetivos do estado e do direito brasileiros e sobre as realidades vividas e enfrentadas por pessoas trans*.

Além disso, serão promovidas, neste texto, algumas aproximações entre as produções teóricas da “política crítica trans”, da teoria *queer*, do transfeminismo e do feminismo lésbico com as reivindicações políticas de pessoas trans* brasileiras e de seus movimentos sociais representativos, na medida em que essas interlocução são essenciais para visualizarmos e problematizarmos a existência de uma perspectiva transfóbica e cissexista que tem preponderado na gestão dos aparatos administrativos, institucionais e normativos do estado e do direito brasileiros e buscado marginalizar e exterminar pessoas trans* através de sua invisibilização e da invisibilização de suas reivindicações, da criminalização de suas vidas e vivências, da patologização de suas identidades de gênero e do reconhecimento jurídico-estatal restritivo das suas identidades de gênero.

Antes, no entanto, de dar seguimento à empreitada de (tentar) provocar e instigar reflexões sobre as complexas relações estabelecidas entre estado, direito, transfobia e cissexismo no Brasil, acredito ser importante fazer um alerta. Este texto não pretende esgotar as discussões e as reflexões sobre o tema em torno do qual foi escrito, até mesmo em razão de ter lançado olhares para algumas das relações de poder envolvendo o estado e o direito brasileiros e como afetam e têm afetado as possibilidades de viver a vida de pessoas trans* no país. Assim como em razão da complexidade das disputas que se dão no campo da vida entre diferentes pessoas, coletivos, empresas, grupos sociais e movimentos sociais em relação à gestão dos aparatos administrativos, institucionais e normativos do estado e do direito brasileiros para condicionarem como nossas vidas devem, podem ser vividas. Neste contexto, este artigo pretende contribuir, ainda que de forma (muito) limitada, para um debate que precisa ganhar (ainda e cada vez) mais visibilidade no campo do direito.

1 ESTADO, DIREITO E NÃO-CIDADANIA (OU SUBCIDADANIA) DAS PESSOAS TRANS* NO BRASIL

As pessoas trans* brasileiras (e aquelas estrangeiras que residem no país) constituem o povo fundado e protegido pelo estado e pelo direito brasileiros? São reconhecidas como cidadãs em nome das quais e em benefício das quais agem o estado e o direito brasileiros? Quem constitui, integra e compõe esse tal povo em nome do qual agem, em benefício do qual atuam o estado e o direito brasileiros? Pode parecer um tanto quanto óbvio afirmar, tal como o faz Judith Butler em diálogo com Gayatri Chakravorty Spivak no livro *Who sings the nation-state?: language, politics, belonging* (*Quem canta o estado-nação?: linguagem, política, pertencimento*), que o estado e o direito definem quem é e pode ser considerada, considerado como integrante do povo fundado e protegido por eles, ao delimitar quais pessoas são elegíveis para serem reconhecidas como cidadãs a partir de seus aparatos administrativos, institucionais e normativos (BUTLER, SPIVAK, 2007, p. 1-5).

O que talvez seja um tanto menos óbvio é o alerta que nos faz Judith Butler associado a essa percepção que se pode considerar um tanto quanto óbvia: esse processo não pressupõe, apenas, a produção das pessoas que compõem o povo de acordo com determinadas categorias normativas que as tornariam elegíveis para pertencimento à comunidade nacional fundada e protegida pelo estado e pelo direito (BUTLER, SPIVAK, 2007). Mas esse processo envolveria, concomitantemente, a produção daquelas pessoas que não podem ser consideradas pertencentes à comunidade nacional, ainda que habitem no e transitam pelo território nacional e reivindiquem o seu pertencimento ao povo, o reconhecimento de sua cidadania (BUTLER, SPIVAK, 2007; JUDITH BUTLER, 2018a). Envolvendo, na verdade, a sua produção como, por vezes, verdadeiras ameaças à comunidade nacional, ao povo (BUTLER, SPIVAK, 2007; JUDITH BUTLER, 2018a).

Afinal, a delimitação de um povo é fundada na interdependência e na relacionalidade entre quem é do povo e quem não pode sê-lo, como nos ensina Judith Butler (2018a) em outro de seus livros, o *Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia*. Um povo é “constituído pelas linhas de demarcação que estabelecemos implícita ou explicitamente”, que estabelecem quem, quais são as pessoas que o integram e quem, quais são as que não (BUTLER, 2018a, p. 9). Essas linhas de demarcação são desenhadas com base na criação e no manejo de categorias normativas relacionadas aos limites geográficos de um determinado território nacional ou a características, aspectos e atributos étnicos, raciais, culturais, sociais, religiosos e linguísticos (BUTLER, 2018a, p. 9-11). Engana-se, portanto, como adverte Judith Butler, quem acredita que o estado e o direito conformam as vidas, afetam as possibilidades de viver a vida apenas das pessoas que integram, compõem o seu povo (BUTLER; SPIVAK, 2007).

A organização, o funcionamento e a atuação do estado provocam nessas pessoas e, também, naquelas pessoas que não fazem parte do povo (e contra as quais o

estado e o direito agem para proteger o “seu” povo), o surgimento e o desenvolvimento de estados mentais, de sentimentos em relação a elas mesmas e às outras pessoas, que condicionarão as suas perspectivas de ação e as suas compreensões da vida, do estado, do direito e da sociedade, como atentado por Judith Butler (BUTLER; SPIVAK, 2007). As pessoas que não são consideradas integrantes de um povo (e a referência aqui é, sobretudo, em relação àquelas pessoas e àqueles grupos sociais que coabitam as fronteiras do estado que não lhes reconhece como pertencentes ao seu povo) não são ignoradas pelo estado, pelo direito e por seus aparatos administrativos, institucionais e normativos (BUTLER; SPIVAK, 2007). As suas vidas não escapam à organização, ao funcionamento e à atuação do estado e do direito (BUTLER; SPIVAK, 2007).

As suas vidas são objeto de regulação jurídico-estatal asfixiante voltada a vigiar e controlar as suas possibilidades de viver a vida, as suas possibilidades de ser e de agir, mesmo porque elas são representadas como divergentes e dissonantes das formas de viver a vida características do povo, sendo concebidas, assim, como ameaças ao povo, ao estado e ao direito, como afirma Judith Butler (BUTLER; SPIVAK, 2007). Deste modo, a exclusão, o abandono e muitas das violências vivenciadas, experimentadas e enfrentadas por pessoas consideradas estranhas ao povo seriam produtos (diretos ou indiretos) dessa delimitação de povo promovida pelos aparatos administrativos, institucionais e normativos do estado e do direito. A vigilância e o controle das possibilidades de viver a vida dessas pessoas seriam orquestradas pelo estado e pelo direito através da negação de sua cidadania ou do reconhecimento de sua subcidadania para, assim, impor e legitimar restrições políticas, culturais, sociais e econômicas de seu acesso a determinados espaços sociais, direitos e políticas públicas. Para, também, dissimular o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à sua marginalização, à sua eliminação da esfera pública, da esfera do visível (BUTLER; SPIVAK, 2007).

As pessoas trans* são relegadas, no cenário brasileiro, a esse complexo lugar jurídico de não-cidadania ou de subcidadania, rigidamente regulado pelo estado e pelo direito brasileiros e com comprometedoras implicações pessoais e sociais de suas possibilidades de viver a vida, assim como o são também outros grupos sociais marginalizados. De modo que as fórmulas generalizantes do direito brasileiro, encontradas, por exemplo, em nossa constituição federal, que asseguram às integrantes e aos integrantes do povo brasileiro uma vida digna, livre de violências de qualquer tipo ou de discriminações injustas não devem ser, pronta e automaticamente, interpretadas como o fundamento do reconhecimento jurídico-estatal da cidadania de pessoas trans*, dentre outros grupos sociais marginalizados. Afinal, como nos alerta Dean Spade (2015, p. 71) em seu livro *Normal life: administrative violence, critical trans politics, and the limits of law* (*Vida normal: violência administrativa, política crítica trans e os limites do direito*), “[n]ós devemos parar de acreditar que o que o direito diz sobre si é

verdade e o que o direito diz sobre nós é o que importa”⁵.

Não importa, tão somente, se o direito “diz coisas boas ao invés de coisas ruins sobre pessoas que são marginalizadas, criminalizadas, empobrecidas, exploradas e exiladas”⁶ (SPADE, 2015, p. 71). Mas sim como o direito afeta e conforma as vidas de pessoas marginalizadas socialmente (SPADE, 2015, p. 1-3). Como ele e o estado afetam e conformam as suas possibilidades de viver a vida (SPADE, 2015, p. 1-3). De modo que o reconhecimento jurídico-estatal formal da cidadania de pessoas trans* e de outros grupos sociais marginalizados não basta para transformar as condições de vida desumanas às quais são obrigadas a enfrentar pela sociedade, pelo estado e pelo direito (SPADE, 2015, p. 1-3). Não basta a mera previsão normativa de direitos para pessoas trans* e outros grupos sociais marginalizados em códigos e leis (SPADE, 2015, p. 1-3). Não basta a afirmação meramente formal de sua igualdade em relação às demais pessoas e aos demais grupos sociais integrantes do povo sem que haja medidas e mecanismos que a concretizem (SPADE, 2015, p. 1-3). Tampouco basta tão somente a criminalização das discriminações e das violências que vivem e sofrem ao longo e no decorrer de suas vidas (SPADE, 2015, p. 1-3).

Aliás, o reconhecimento jurídico-estatal formal da cidadania de pessoas trans* pode ser (e, por vezes, tem sido) reivindicado para obstaculizar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas voltadas à sua concretização (SPADE, 2015). Neste sentido teria agido a presidência do congresso nacional brasileiro por ocasião do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade número 4.275 pelo supremo tribunal federal. No ofício número 449, de 2009, encaminhado ao mencionado tribunal, a presidência do congresso nacional posicionou-se contrariamente ao reconhecimento do direito de pessoas trans* retificarem, administrativamente, o seu registro civil (e caso não tivessem se submetido a cirurgias de transgenitalização), com base no argumento de que pessoas trans* já possuiriam alguns direitos assegurados no ordenamento jurídico brasileiro, como o direito à realização de cirurgia de transgenitalização pelo sistema único de saúde e o direito à retificação judicial de seus nomes e sexos em documentos.

A elaboração de críticas ao estado e ao direito brasileiros a serem realizadas neste trabalho, no entanto, não desconsiderarão as possibilidades de apropriação e reapropriação que as pessoas trans* e seus movimentos sociais podem reivindicar em relação aos aparatos administrativos, institucionais e normativos desse estado e desse direito para estabelecimento das condições que lhes assegurem vidas que valham

⁵ Trecho original: “*We must stop believing that what the law says about itself is true and that what the law says about us is what matters*” (SPADE, 2015, p. 71). Tradução livre.

⁶ Trecho original do qual a citação foi extraída: “*Our goal cannot be to get the law say ‘good’ instead of ‘bad’ things about people who are marginalized, criminalized, impoverished, exploited, and exiled*” (SPADE, 2015, p. 71). Tradução livre.

a pena serem vividas. Porém, mesmo os avanços alcançados por meio de transformações administrativas, institucionais e normativas do direito e do estado devem ser submetidos a um juízo crítico constante que possibilite indagar de que formas têm sido e podem ser instrumentalizados para a manutenção ou até fortalecimento dos sistemas de opressão e extermínio de grupos sociais marginalizados, como advertido por Dean Spade (2015), e de que modos podem servir a transformações sociais ainda mais significativas e radicais.

2 OS QUATROS EIXOS DA POLÍTICA TRANSFÓBICA E CISSEXISTA JURÍDICO-ESTATAL BRASILEIRA

Mas, como o estado e o direito brasileiros têm atuado em relação às pessoas trans*, como têm afetado e conformado as suas vidas? A organização, o funcionamento e a atuação dos aparatos estatais e jurídicos em relação às pessoas trans* no contexto brasileiro podem ser sistematizados em torno de quatro eixos interdependentes, que buscam construir o lugar jurídico de não-cidadania ou subcidadania ao qual a sociedade, o estado e o direito brasileiros tentam confinar as pessoas trans*. Os quatro eixos são os seguintes: a invisibilização social e jurídica de pessoas trans*; a criminalização de suas vivências; a patologização de suas vidas; e o reconhecimento estatal-jurídico restritivo de suas identidades de gênero autodeterminadas.

A apresentação destes quatro eixos tem como objetivo denunciar os complexos e (muitas vezes dissimulados) contornos da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira de marginalização e extermínio de pessoas trans* que têm preponderado nas disputas em torno da mobilização e da gestão dos aparatos administrativos, institucionais e normativos do estado e do direito brasileiros. Uma perspectiva transfóbica e cissexista traduzida em política jurídico-estatal que busca restringir, vigiar e controlar as vidas de pessoas trans*, as suas possibilidades de performar o gênero, de construir e transformar seus corpos, de viver a vida.

2.1 O primeiro eixo: a invisibilização social e jurídica de pessoas trans*

O primeiro eixo da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira consiste na invisibilização social e jurídica de pessoas trans*. Esta invisibilização, manifestada, por exemplo, na existência de um número reduzido de normas e de políticas públicas que contemplem uma série de experiências, vivências e reivindicações de pessoas trans* no Brasil (MELLO; BRITO; MAROJA, 2012; AUTOR, 2016), é promovida através da produção e da administração do sexo como categoria neutra, pré-dis-

cursiva e biológica por parte do estado brasileiro, do direito brasileiro e de seus aparatos administrativos, institucionais e normativos. O sexo é produzido e apresentado pelo estado e pelo direito brasileiros como um pressuposto fático, uma característica corporal e natural, a qual seria revestida de juridicidade para nos conformar à observância de padrões socioculturais de masculinidade e de feminilidade hegemônicos⁷.

Entretanto, diferentemente do que difundem e sustentam o estado e o direito brasileiros, o sexo não pode ser concebido como uma categoria pré-existente ou mesmo exterior aos domínios jurídicos ou estatais. O sexo é uma categoria normativa fundada a partir da atuação do estado e do direito brasileiros (embora não só a partir deles), fundante do estado e do direito brasileiros (embora não só deles) e condicionante de sua atuação, na medida em que os aparatos administrativos, institucionais e normativos de diferentes estados e ordenamentos jurídicos não se limitam a “classificar e administrar o que ‘naturalmente’ existe”, mas “inventam e produzem significados para as categorias que administram, e essas categorias regulam tanto a população como a distribuição de segurança e vulnerabilidade entre ela”⁸ (SPADE, 2015, p. 11).

Deste modo, a categoria de sexo seria concebida, significada e gerida (em articulação com outras categorias normativas identitárias) pelo estado e pelo direito brasileiros para produzir quem poderia se reivindicar como integrante do povo brasileiro, ser reconhecida ou reconhecido como cidadã brasileira ou cidadão brasileiro e, assim, gozar de proteção jurídico-estatal. Sua concepção, significação e gestão nos termos em que operados pelo estado e pelo direito brasileiros teria como um de seus efeitos representar as pessoas trans* como doentes ou seres anormais que, por contestarem a natureza sexuada de seus corpos, deveriam ser invisibilizadas, criminalizadas, patologizadas ou enquadradas em uma categoria social, jurídica e estatal restritiva de transexualidade que estabelecesse limites às suas “ousadias” de gênero. Representando as pessoas trans* como um grupo social minoritário dentro do povo brasileiro ou, mesmo, como uma ameaça ao povo brasileiro, estranha a ele.

Algumas normas do direito brasileiro são representativas deste primeiro eixo da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira, na medida em que evidenciam a concepção, a significação e a gestão do sexo como categoria pré-discursiva

⁷ Esta perspectiva crítica do estado e do direito brasileiros foi inspirada pela compreensão apresentada por Dean Spade (2015, p. 83) de que, nos Estados Unidos da América, a administração pública estadunidense busca dissimular sua participação nos processos de produção e administração da categoria normativa de gênero. O que possibilitaria, assim, que a gestão dessa categoria por parte do estado e do direito estadunidenses afete e conforme, diferencialmente, as vidas e as possibilidades de viver a vida das pessoas que habitam aquele estado a depender de como performem e vivam o gênero (SPADE, 2015).

⁸ Trecho original do qual as citações diretas foram extraídas: “*Rather than understanding administrative systems merely as responsible for sorting and managing what ‘naturally’ exists, I argue that administrative systems that classify people actually invent and produce meanings for the categories they administer, and that those categories manage both the population and the distribution of security and vulnerability.*” (SPADE, 2015, p. 11).

de natureza biológica. O artigo 55, § 2º, da lei número 6.015, de 31 de dezembro de 1973, é uma delas. O mencionado artigo determina que informação sobre o sexo da pessoa nascida conste em sua certidão de nascimento, pressupondo que o sexo é uma característica que pode ser aferida do corpo recém-nascido, atestada por profissionais de saúde envolvidas no parto, assim como conferida por cada uma e cada um de nós. Mas se o sexo seria uma propriedade corporal, por que o nosso sexo importaria ao estado, ao direito? Por que apresentar, na certidão de nascimento e em outros documentos de identificação, informações relativas ao sexo de nossos corpos? E como saberíamos quantos sexos existem e a quais gêneros eles seriam correspondentes?

O artigo 55, § 2º, da lei número 6.015, de 1973, não estabelece o número de sexos com os quais as pessoas podem nascer e tampouco quais seriam eles. Aliás, nenhuma norma jurídica desse diploma normativo brasileiro afirma, expressamente, quantos são e quais são os sexos existentes. Embora não haja menção expressa ao número e aos tipos de sexos existentes, as referências da lei número 6.015, de 1973, às categorias de pai, mãe, avós maternos e avós paternos evidencia a pressuposição da existência de um binarismo sexual (macho e fêmea, masculino e feminino) ao qual corresponderia e do qual decorreria um binarismo de gênero (homem e mulher). Mas, as categorias de macho, fêmea, homem e mulher esgotariam tudo o que somos ou o que podemos ser em termos de sexo e gênero?

A produção e a reprodução do sexo como uma propriedade corporal biológica e pré-discursiva, elemento central do primeiro eixo da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira, também encontra fundamento na constituição brasileira, como se pode verificar a partir de uma breve análise discursiva de seu texto, inspirada naquela (embora mais incipiente do que aquela) realizada por Ochy Curiel em relação à constituição colombiana de 1991 em seu livro *La Nación Heterossexual: Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación* (A Nação Heterossexual: Análise do discurso jurídico e o regime heterossexual a partir de uma antropologia da dominação). O texto constitucional brasileiro, assim como o texto constitucional colombiano (CURIEL, 2013), afirma que o povo, os indivíduos e as pessoas que o constituem, o compõem, somente, podem ser e viver, serem reconhecidos e reconhecidas como homens ou como mulheres. O faz, assim como o texto constitucional colombiano (CURIEL, 2013), ao empregar as expressões homens e mulheres como substitutos sexualizados e generificados para as categorias de pessoas e indivíduos. O texto constitucional brasileiro o faz, ainda, ao estabelecer, em seu artigo 5º, I, a igualdade jurídica formal entre homens e mulheres. Como se não houvesse outras possibilidades de se construir e transformar corpos humanos e de performar o gênero.

As categorias de homens e mulheres empregadas no texto constitucional brasileiro, assim como no texto colombiano (CURIEL, 2013, p. 114-115), são apresentadas

como se fossem e só pudessem ser unívocas, universais e trans-históricas. Além disso, são categorias excludentes. Cada uma delas implica não só na existência de conformações corporais distintas para as pessoas elegíveis para elas. Como também na atribuição de responsabilidades e obrigações distintas a essas pessoas. Entretanto, seus sexos, suas identidades de gênero, suas responsabilidades e obrigações, apesar de distintos, seriam complementares. De modo que, a partir das prescrições normativas da constituição colombiana (CURIEL, 2013) e da constituição brasileira, seria atribuído às mulheres o cuidado da casa, das atividades domésticas, das crianças, de adolescentes e de pessoas com deficiência e idosas. Enquanto aos homens, seria atribuído o sustento econômico da família, o trabalho fora de casa e a ocupação e o trânsito pelos espaços ditos e considerados públicos.

Mas como se daria o encontro e a união de homens e mulheres para que cumpram as expectativas em torno de como devem viver as suas vidas? Através da constituição de uma conformação familiar reconhecida pelo estado como legítima e protegida por ele através da instituição do casamento heterossexual, ao qual são atribuídos uma série de direitos e condições para que as pessoas que a compõem possam viver as suas vidas de acordo com um conjunto de expectativas e normas sociais, como as descritas acima (BUTLER, 2018b). O estado estabelece, assim, conexões de indissociabilidade entre o parentesco, a família e a heterossexualidade, que não seriam sequer, radicalmente, contestadas pelos pleitos de homens gays e de mulheres lésbicas para acesso ao casamento regulado pelo estado (BUTLER, 2018b) e que reforçariam, conseqüentemente, a relacionalidade e a interdependência das categorias de homens e mulheres, alimentando nossos entendimentos, nossas compreensões de quem são e podem ser homens e mulheres, de como podem e devem viver as suas vidas (CURIEL, 2013; BUTLER, 2018b).

Portanto, o estado e o direito brasileiros não produzem e administram a categoria de sexo a partir de seus aparatos administrativos, institucionais e normativos tão somente porque o sexo é algo que possuímos, para assegurar a sua proteção. Se o fizessem realmente, adotariam uma outra abordagem, já que a sua atual é responsável por uma série de violências contra a integridade física e psíquica de pessoas trans* e, também, de pessoas intersexuais. Na verdade, o estado e o direito atuam como um “cistema legal” que, em conjunto com outros “cistemas”⁹, como os “cistemas de saúde”, os “cistemas acadêmicos” e as “dimensões existenciais’ da ciscolonialidade” (SIMAKAWA, 2015, p. 225), buscam construir e reproduzir um determinado modelo de sociedade, fundado na heterossexualidade e, também, na cisgeneridade, restringindo, conseqüentemente, as possibilidades de construir e transformar os corpos, de

⁹ Viviane Vergueiro Simakawa (2015, p. 225) nomeia o “cistema” como “uma corruptela de ‘sistema’, com a intenção de denunciar a existência de cissexismo e transfobia no sistema social e institucional dominante”.

performar o gênero detidas por pessoas trans*, assim como detidas por todas as demais pessoas (SIMAKAWA, 2015, p. 72).

A produção e a administração da categoria de sexo, características do primeiro eixo da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira, centram-se, principalmente, nas genitálias dos corpos humanos. Mas se o estado e o direito nos obrigam a esconder as nossas genitálias (além de outras partes sexualizadas de nossos corpos), na medida em que a sua exposição pública pode ensejar a prática de um crime, de um ato obsceno (conforme previsão do artigo 233 do código penal brasileiro), como o sexo de nossos corpos poderia ser fiscalizado e controlado? Através de nossas roupas; de nossos jeitos e trejeitos ao falarmos, caminharmos e transitarmos em e por diferentes espaços; das formas como performamos o gênero. Afinal, a aparência sexual e de gênero de nossos corpos, que parece ser a mera expressão de uma essência ou mero efeito de nossa anatomia e fisiologia, é resultado da prática reiterada de ações, no decorrer e ao longo de nossas vidas, que corporificam as diretrizes normativas que governam as nossas vidas, que governam a inteligibilidade de nossas existências (BUTLER, 2003; BUTLER, 2017; BUTLER, 2018a; BUTLER, 2018b).

Mas se alguém pode performar uma identidade de gênero destoante daquela que seria esperada em razão de seu sexo, de seu corpo sexuado, como controlar eventuais possibilidades de subversão sexuais e de gênero quando devemos esconder as nossas genitálias por detrás de nossas roupas? Quando as nossas características sexuais secundárias podem ser transformadas através da administração de hormônios ou de procedimentos estéticos e cirúrgicos? Os documentos de identificação, que aparentemente serviriam somente para confirmar quem somos, enquanto atestados públicos de que existimos e de que somos quem reivindicamos ser, representam mecanismos estatais e jurídicos de fiscalização e controle de nossos sexos e gêneros. Na medida em que estabelecem quem podemos ser, como podemos e devemos viver as nossas vidas a depender do sexo que conste neles.

De modo que “[p]ossuir documentos de identidade com marcadores de gênero incorretos pode identificar pessoas como transgêneras no processo seletivo de contratação de emprego, expondo-as à discriminação”, além de “aumentar sua vulnerabilidade em interações com policiais e outros agentes públicos quando estejam viajando ou mesmo ao tentarem fazer coisas básicas, como acessar espaços ou comprar produtos permitidos para pessoas a partir de uma certa idade”¹⁰ (SPADE, 2015, p. 80). A própria obtenção de documentos de identificação, que “são, vitalmente, necessários para

10 Trecho original do qual as citações diretas foram extraídas: “*Possessing identity documents with incorrect gender markers can identify people as transgender in the hiring process, exposing them to discrimination. People whose identity documents do not match their self-understanding or appearance also face heightened vulnerability in interactions with police and other public officials, when traveling, or even when attempting to do basic things like enter age-barred venues or buy age-barred products (...)*” (SPADE, 2015, p. 80). Tradução livre.

a sobrevivência cotidiana”¹¹, é dificultada caso a identidade de gênero destoe daquela que seria esperada em razão do sexo constante nos documentos (SPADE, 2015, p. 80).

2.2 O segundo eixo: a criminalização das vidas e vivências trans*

O segundo eixo da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira consiste na criminalização das vidas e vivências trans*. Muitas pessoas trans* são compelidas a praticarem atividades profissionais estigmatizadas socialmente que atraem para si o foco de uma abordagem jurídico-estatal criminalizadora, em razão das violências sofridas em suas casas e nas escolas que frequentam, que as expulsam desses espaços quando ainda são muito jovens, obrigando-as a trabalharem para reunirem por si próprias as condições materiais que lhes permitam sobreviver.

Como o ingresso ao mercado de trabalho formal é dificultado pela discriminação reproduzida nele, muitas pessoas trans*, mas sobretudo muitas travestis e muitas mulheres transexuais, têm de se prostituir para sobreviver. Tornando-se, assim, alvos da repressão de instituições policiais, judiciárias e carcerárias do estado e do direito brasileiros, ainda que, em nosso país, a prostituição não seja um crime (não ao menos em termos formais, já que a prática parece indicar o contrário) (SIMAKAWA, 2015; MOIRA, 2017; MOIRA, 2018a; JESUS, 2015a; JESUS, 2015b; BAGAGLI, 2013; BAGAGLI, 2016; MARTENDAL, 2015; ALMEIDA; MURTA, 2013; SPADE, 2015; BENTO, 2003; BENTO, 2011; PELÚCIO, 2009; KULICK, 2008; OLIVEIRA, 2019).

As pessoas trans*, mas não só aquelas envolvidas na realização de atividades profissionais estigmatizadas socialmente e criminalizadas, são vítimas de violência policial em diferentes espaços sociais pelos quais transitam. O seu crime parece ser o de construir e transformar seus corpos, performar o gênero em dissonância às normas e expectativas sociais hegemônicas.

A identidade das travestis, por exemplo, é criminalizada, uma vez que ela é, socialmente, compreendida como a identidade de pessoas que se prostituem e praticam crimes (muitos desses supostos crimes podem ser, na verdade, compreendidos como formas de proteção e de reação encontradas pelas travestis para resistir às violências que sofrem por parte de clientes, do estado e da própria sociedade e, assim, para assegurarem sua sobrevivência), (MOIRA, 2018a; SIMAKAWA, 2015; PELÚCIO, 2009; OLIVEIRA, 2019). Não só no imaginário social, como também na perspectiva estatal, ser travesti, ser mulher transexual parece ser o mesmo que ser prostituta (MOIRA, 2018a; OLIVEIRA, 2019). Como relata João Felipe Zini Cavalcante de Oliveira (2019, p.

¹¹ Trecho original do qual a citação direta foi extraída: “*Conflicting identity information can also make it difficult to obtain certain identity documents that are vitally necessary for day-to-day survival*” (SPADE, 2015, p. 80). Tradução livre.

95), “a Classificação Brasileira de Ocupações [do ministério do trabalho e emprego] trazia, em 2008, “travesti” [e, também, a palavra transexual] como[s] sinônimo[s] de ‘profissional[is] do sexo”.

É importante destacar, no entanto, que as violências praticadas contra pessoas trans* pelo sistema penal-carcerário brasileiro apresentam nuances diferenciadas a depender de outros pertencimentos identitários delas, já que esse sistema é conformado por outras formas de discriminação, como o racismo, que são, igualmente, estruturantes dele (FLAUZINA; PIRES, 2019, p. 2.123). É importante atentar, ainda, que as reflexões propostas neste texto não pretendem reforçar o estigma social que acomete travestis e mulheres transexuais, sobretudo aquelas que se prostituem. As reflexões aqui propostas buscam, ao contrário, apontar para a urgência, como atentado por Amara Moira (2018b) em seu texto *Não há feminismo sem prostitutas, não há esquerda sem prostitutas*, de se reformar a legislação para assegurar direitos às trabalhadoras sexuais.

Assim como para a urgência do desenvolvimento de políticas públicas que as protejam das violências às quais têm sido submetidas por alguns de seus clientes, pela sociedade, pelo estado e suas instituições policiais, judiciárias e carcerárias (MOIRA, 2018b). Afinal, a recusa da regulamentação da prostituição enquanto trabalho impede que as “pessoas que não se sintam à vontade nesse tipo de trabalho não precisem optar por ele”, bem como que “as pessoas que precisaram se valer dele não sejam oprimidas ou não tenham que exercê-lo de maneira precária, cobrando valores miseráveis, tendo dificuldade em impor um protocolo de segurança” (MOIRA, 2018b, sem numeração de páginas).

2.3 O terceiro eixo: a patologização das vidas trans*

O terceiro eixo característico da política transfóbica e cissexista jurídico-estatal brasileira consiste na patologização das vidas trans*. A patologização é promovida através de um alinhamento estratégico entre o estado, o direito e os saberes médicos e psicológicos hegemônicos, direcionada ao controle e à vigilância dos processos de formação e transformação dos corpos e das vidas trans*. O estado, o direito, a medicina e a psicologia agem como “discursos autoritários sobre gênero” (BUTLER, 2018a, p. 38-39), buscando restringir as possibilidades detidas por todas as pessoas de viverem suas vidas, mas mais drástica e incisivamente as detidas por pessoas trans*, sobretudo as suas possibilidades de produzir e transformar os seus corpos e de performar o gênero. Cada um desses discursos vale-se da autoridade detida pelos outros para impor uma perspectiva cisonormativa de humanidade, das vidas humanas, que é compartilhada e imposta por eles como se fosse natural, normal, ideal.

O estado e o direito, por exemplo, “remete[m] à biomedicina para impor juridicamente a dualidade dos sexos e a biomedicina remete ao direito para impor ao recém-nascido um dos dois sexos” (LOPÉZ, 2016, p. 341)¹², como exemplificado pelo artigo 55, § 2º, da lei número 6.015, de 1973, trabalhado anteriormente. Outro exemplo dessa relação de mútua legitimação da autoridade entre os discursos estatal, jurídico, médico e psicológico consistiria na invocação, por parte de órgãos judiciários brasileiros ao serem provocados a se manifestarem sobre as demandas de pessoas trans*, da patologização das transexualidades e travestilidades promovida por saberes médicos e psicológicos (COACCI, 2018). Como nos mostra Thiago Coacci (2018) em seu artigo *As engrenagens do poder: sobre alguns encaixes entre direito, ciências e transexualidade*, algumas magistradas brasileiras e alguns magistrados brasileiros, por exemplo, negariam o reconhecimento jurídico de transexualidades e travestilidades, argumentando a respeito da “fixidez do sexo e [d]a mentira gerada pela cirurgia de transgenitalização” (COACCI, 2018, p. 25).

Outras e outros até concederiam o reconhecimento jurídico de transexualidades e travestilidades. Porém o fariam por compreender as transexualidades e as travestilidades como doenças em relação às quais pessoas trans* não teriam qualquer controle, de modo que deveriam se sujeitar ao tratamento terapêutico prescrito pelos saberes médicos e psicológicos (COACCI, 2018). Condicionando, assim, o reconhecimento pleiteado à restrição das possibilidades detidas por pessoas trans* de construir e transformarem os seus corpos, de performar o gênero, mesmo porque apenas aquelas consideradas como adequadas pelos saberes médicos e psicológicos para tratamento da patologia seriam passíveis de reivindicação em âmbito judicial (COACCI, 2018). Os saberes médicos e psicológicos seriam invocados em juízo, portanto, não só para reforço de sua autoridade, como para reafirmar a autoridade do estado e do direito em relação às possibilidades de viver a vida legítimas (COACCI, 2018).

O alinhamento estratégico entre estado, direito, medicina e psicologia estabelece quem, em quais circunstâncias e atendendo a quais requisitos pode demandar transformações de seu corpo e quais são as transformações que podem ser demandadas e promovidas. O estado e o direito brasileiros, através da portaria número 2.803, de 19 de novembro de 2013, do ministério da saúde, por exemplo, asseguram o direito à realização de tratamento hormonal e de cirurgias de transgenitalização para pessoas trans* no âmbito do sistema único de saúde. No entanto, o processo transexualizador do sistema único de saúde é organizado por um modelo médico e psicológico patologizante que nega o protagonismo das pessoas trans* em seus processos de construção e transformação corporais (BENTO, 2003; SIMAKAWA, 2015). Com o propósito de

¹² Trecho original: “(...) *el derecho se remite a la biomedicina para imponer jurídicamente la dualidad de sexos y la biomedicina se remite al derecho para imponer al neonato uno de los dos sexos*” (LOPÉZ, 2016, p. 341). Tradução livre.

impedir que as mudanças reivindicadas e, efetivamente, promovidas em seus corpos e as suas formas de performar o gênero não sejam (muito) divergentes dos padrões cisonormativos de vivibilidade das vidas (BENTO, 2003; SIMAKAWA, 2015).

Apesar de terem assegurado o direito de acesso ao processo transexualizador no sistema único de saúde, uma série de dificuldades é enfrentada por pessoas trans* ao reivindicarem a concretização desse seu direito e mesmo ao tentarem acessar outros serviços de atenção e cuidados à sua saúde no sistema público de saúde brasileiro (ALMEIDA; MURTA, 2013; SIMAKAWA, 2015; PELÚCIO, 2009; BRAZ; SOUZA, 2018). Difícilmente, as pessoas trans* têm acesso a espaços do sistema público de saúde brasileiro nos quais a integralidade de suas demandas de saúde seja atendida (SIMAKAWA, 2015; ALMEIDA; MURTA, 2013; PELÚCIO, 2009). Muitas vezes, o seu acesso é restrito aos poucos espaços institucionais do sistema de saúde brasileiro existentes que são, especificamente, concebidos para elas e nos quais são ofertadas terapias hormonais e cirurgias de transgenitalização (SIMAKAWA, 2015). Ou a espaços nos quais são repassadas orientações e recomendações a respeito da prevenção à transmissão de HIV/AIDS e de infecções sexualmente transmissíveis (PELÚCIO, 2009).

Apenas um número muito reduzido de cidades brasileiras apresenta estrutura ambulatorial e hospitalar no âmbito do sistema único de saúde apta à realização de terapias hormonais e cirurgias de transgenitalização, o que enseja o não atendimento à crescente demanda de pessoas trans* por esses serviços e impõe àquelas que desejam acessar esses serviços deslocamentos de cidades e um tempo significativo de espera (ALMEIDA; MURTA, 2013, p. 392; BRAZ; SOUZA, 2018, p. 40). Porém, a despeito dessas limitações e de outros problemas envolvendo o acesso e o atendimento às mais diversas demandas de saúde de pessoas trans* no âmbito do sistema único de saúde, as pessoas trans* “que não dispõem dos recursos necessários à contratação de serviços privados de saúde – muitas vezes porque a expressão pública de sua identidade de gênero impediu que alcançassem boas condições de trabalho e renda –” têm acesso “a pelo menos alguns dos serviços e dos profissionais de saúde dos quais necessitam” no sistema único de saúde, como afirmam Guilherme Almeida e Daniela Murta (2013, p. 404) no artigo *Reflexões sobre a possibilidade da despatologização da transexualidade e a necessidade da assistência integral à saúde de transsexuais no Brasil*.

De modo que as discussões a respeito da despatologização de transexualidades e travestilidades não devem conduzir à limitação do acesso de pessoas trans* aos serviços públicos de saúde aos quais já conquistaram acesso (ALMEIDA; MURTA, 2013). As discussões em torno da despatologização das transexualidades e travestilidades, que pressupõem e implicam na revisão e na transformação dos protocolos atuais de compreensão e abordagem médica e psicológica em relação às identidades trans* e às demandas de saúde de pessoas trans*, devem, ao contrário, possibilitar a “ampliação

do acesso aos serviços de saúde existentes e (...) [a] constituição de novos, dispondo de profissionais qualificados, vinculados ao ideário que norteia o SUS em sua constituição original e com condições para fazer seu trabalho” (ALMEIDA; MURTA, 2013, p. 404). Mesmo porque, conforme sustentam Caio Braz e Érica Renata de Souza (2018, p. 38-39) no artigo *Transmasculinidades, transformações corporais e saúde: algumas reflexões antropológicas*, “o acesso à saúde das pessoas trans, oferecido integralmente e com respeito às identidades trans, é o primeiro passo para o reconhecimento dessas pessoas como sujeitos de direitos”.

2.4 O quarto eixo: o reconhecimento jurídico-estatal restritivo das identidades de gênero trans*

O quarto e último eixo estruturante da política transfóbica e cissexista do estado e do direito brasileiros consiste no reconhecimento jurídico-estatal restritivo das identidades de gênero trans*. A normatização de direitos relativos ao reconhecimento das identidades de gênero trans*, conquistada muitas vezes por pessoas trans* e movimentos sociais trans* diante de insistente e persistente luta junto ao estado e ao direito brasileiros, parece ser, usualmente, acompanhada de uma tentativa de restrição da “ousadia” ou “rebeldia” de gênero de pessoas trans*. Com o objetivo, assim, de controlar as suas possibilidades de construir e transformar seus corpos, de performar o gênero para que elas não representem uma ameaça a aparente naturalidade da cisgeneridade e da heterossexualidade.

O direito à utilização do nome social em algumas repartições públicas seria um dos exemplos de manifestação normativa deste quarto eixo. Entretanto, a mera previsão normativa desse direito em diferentes decretos e instrumentos normativos não implica na sua efetivação e concretização nos cotidianos de pessoas trans* em seus contatos com instituições estatais. Ao contrário, o direito ao nome social em repartições públicas é, sistematicamente, desrespeitado. Viviane Vergueiro Simakawa (2015), por exemplo, relata, em sua dissertação de mestrado intitulada *Por inflexões decoloniais de corpos e identidades de gênero inconformes: uma análise autoetnográfica da cisgeneridade como normatividade*, que foi impedida de utilizar seu nome social em espaços do sistema único de saúde, a despeito da portaria número 1.820, de 13 de agosto de 2009, do ministério da saúde assegurar tal direito. Assim como teve seu direito ao nome social desrespeitado em espaços do poder judiciário brasileiro, quando os acessou justamente com o propósito de ter seu nome autodeterminado reconhecido juridicamente pelo estado e pelo direito brasileiros (SIMAKAWA, 2015).

Outro grave problema relacionado à forma como o direito ao nome social é regulamentado hoje no Brasil concerne, como afirma Berenice Bento (2014) no ar-

tigo *Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal*, à sua garantia restrita a determinados espaços sociais, enquanto em outros persistiria a política de recusa ao reconhecimento das identidades de gênero autodeterminadas de pessoas trans*. Além disso, outro problema refere-se ao estabelecimento de diferentes requisitos para o acesso ao direito ao nome social em diferentes espaços sociais (BENTO, 2014, p. 177). Enquanto em alguns espaços, o direito seria condicionado, apenas, à manifestação de vontade nesse sentido; em outros, seria condicionado à apresentação de laudo médico ou atestado psicológico, na medida em que cada espaço social regularia seus usos e requisitos para utilização de formas diferentes (BENTO, 2014, p. 177).

A retificação do nome e do sexo no registro civil e em documentos de identificação representa uma das manifestações administrativas deste quarto eixo. Durante muito tempo, a retificação do nome e do sexo, somente, foi possível para as pessoas trans* caso elas provocassem o poder judiciário brasileiro apresentando demandas nesse sentido. Em juízo, o reconhecimento do nome e da identidade de gênero autodeterminados era condicionado à prova por parte das pessoas trans* de que elas eram quem diziam e reivindicavam ser (SIMAKAWA, 2015). Para tanto, deveriam apresentar laudos médicos e atestados psicológicos, fotos e testemunhas, assim como reproduzir uma narrativa estereotipada da inconformidade de gênero sentida e vivida ao longo das suas vidas para convencimento daqueles que deveriam decidir se elas eram quem diziam e reivindicavam ser e, assim, merecedoras ou não do direito pleiteado (SIMAKAWA, 2015).

Entretanto, o supremo tribunal federal reconheceu, em março de 2018, ao julgar a ação direta de inconstitucionalidade número 4.275, o direito à retificação do nome e do sexo de pessoas trans* em registro civil através de procedimento administrativo, independentemente de terem realizado ou não tratamentos hormonais e procedimentos cirúrgicos. Sem que necessitem, ainda, apresentar atestado psicológico ou laudo médico para tanto. Apesar de esta decisão judicial representar um importante avanço no atendimento às demandas e às reivindicações de pessoas trans* e de seus movimentos sociais, algumas dificuldades persistem para que a retificação seja alcançada por algumas pessoas trans*. Como, por exemplo, crianças e adolescentes trans*, às quais e aos quais não foi reconhecido o direito à retificação, sendo ele restrito às pessoas trans* com idade igual ou superior a 18 anos (como inclusive consta no artigo 2º do provimento número 73, de 28 de junho de 2018, por parte do conselho nacional de justiça).

Além disso, outros problemas acerca da efetividade desse direito, dessa conquista, encontram-se, ainda, relacionados à edição do provimento número 73, de 28 de junho de 2018, por parte do conselho nacional de justiça, destinado a regulamentar o processo de retificação. O provimento em questão reforça uma perspectiva pa-

tologizante das transexualidades e travestilidades ao facultar, em seu artigo 4º, § 7º, I, II e III, a instrução do requerimento de retificação com “laudo médico que ateste a transexualidade/travestilidade”, “parecer psicológico que ateste a transexualidade/travestilidade” e/ou “laudo médico que ateste a realização de cirurgia de redesignação de sexo”. Se a manifestação de vontade das pessoas trans* basta para que elas tenham reconhecido o seu direito à retificação, por que elas deveriam apresentar pareceres psicológicos e laudos médicos que atestem ser quem são?

O provimento revela, ainda, que a ampla possibilidade de autodeterminação sexual e de gênero conquistada judicialmente esbarra em alguns limites dos contornos dos próprios aparatos administrativos, institucionais e normativos do estado e do direito brasileiros. No anexo do provimento, consta um modelo de requerimento a ser apresentado pelas pessoas trans* para dar início ao seu processo de retificação. No anexo, consta, apenas, a hipótese de a pessoa trans* solicitar “que seja averbada a alteração do sexo para (masculino ou feminino)”. Mas e caso a pessoa trans* que requeira a retificação de informações contidas em seu registro civil seja não-binária, não deseje ser reconhecida nem como pertencente ao sexo masculino e nem ao feminino, essa pessoa poderia elaborar um requerimento nesse sentido para retificação de seu registro civil?

Por fim, é importante destacar que o processo administrativo e cartorial de retificação possibilitado por decisão judicial do supremo tribunal federal e regulamentação do conselho nacional de justiça pode ser compreendido, assim como Viviane Vergueiro Simakawa (2015, p. 137) concebe o processo judicial individual para retificação de nome e sexo (que era a única via possível para tanto antigamente), como “uma forma de produção da ininteligibilidade e invisibilidade de pessoas trans” e não como “um suposto controle bem-intencionado contra fraudes e demandas ‘esdrúxulas’”. Trata-se de um mecanismo destinado a possibilitar o reconhecimento jurídico-estatal das identidades de gênero de pessoas trans* desde que elas sejam miméticas em relação aos padrões cisnormativos hegemônicos, de modo a limitar as possibilidades que elas têm de construir e transformarem seus corpos, performarem o gênero e viverem as suas vidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado e o direito brasileiros ora praticam violências transfóbicas e cissexistas diretamente através de seus aparatos administrativos, institucionais e normativos. Ora possibilitam e, mesmo, incentivam e legitimam práticas e atitudes transfóbicas e cissexistas por parte de indivíduos, grupos sociais, empresas e instituições. Afinal, o estado e o direito brasileiros têm seus aparatos administrativos, institucionais e normativos mobilizados e geridos, preponderantemente, por uma perspectiva transfóbica e cissexista da vida humana que busca marginalizar e exterminar pessoas trans*

através de sua invisibilização, da criminalização de suas vidas, da patologização de suas identidades de gênero e do reconhecimento jurídico-estatal restritivo de suas identidades de gênero. Com o objetivo de naturalizar a cisgeneridade e a heterossexualidade e, assim, impor a todas as pessoas (trans* e cis), mas mais enfática e violentamente a pessoas trans*, a observância das normas e expectativas sociais que determinam como podemos e devemos viver as nossas vidas, como devemos construir e transformar nossos corpos, como devemos performar o gênero.

Apesar de o estado e o direito brasileiros, de seus aparatos administrativos, institucionais e normativos serem importantes sustentáculos da compreensão cisnormativa da vida humana que marginaliza e extermina pessoas trans*, eles, também, podem ser e têm sido disputados e reivindicados por pessoas trans* e seus movimentos sociais para reconhecimento jurídico, estatal e social de suas identidades de gênero autodeterminadas. Disputar os sentidos da atuação do estado e do direito brasileiros é essencial, na medida em que eles estabelecem parte das condições e da infraestrutura que sustentam as nossas vidas, que asseguram que as nossas vidas possam ser vividas (BUTLER, 2018a). E as pessoas trans* e os seus movimentos sociais têm disputado os sentidos da atuação do estado e do direito brasileiros para assegurar que elas tenham o direito a viver vidas que considerem valer a pena viver. Seja através da participação de pessoas trans* em campanhas eleitorais e de sua eleição para cargos públicos, da provocação de órgãos judiciários, da participação em julgamentos em matérias relativas aos seus direitos, da cobrança em relação a órgãos legislativos e executivos da criação e da implementação de leis e políticas públicas que lhes reconheçam como vivem e desejam viver e lhes assegurem direitos e a concretização destes direitos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Guilherme; MURTA, Daniela. Reflexões sobre a possibilidade da despatologização da transexualidade e a necessidade da assistência integral à saúde de transexuais no Brasil. **Sexualidad, salud y sociedad**, Rio de Janeiro, número 14, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-64872013000200017&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 30 de março de 2020.
- BAGAGLI, Beatriz Pagliarini. Máquinas discursivas, ciborgues e transfeminismo. **Gênero**, Niterói, volume 14, número 1, 2º semestre de 2013. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31062>. Acesso em: 26 de novembro de 2019.
- BAGAGLI, Beatriz Pagliarini. A diferença trans no gênero para além da patologização. **Periódicus**, Salvador volume 1, número. 5, maio a outubro de 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/view/17178>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

BENTO, Berenice Alves de Melo. **A reinvenção do corpo: sexualidade e gênero na experiência transexual.** Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

BENTO, Berenice. Na escola se aprende que a diferença faz a diferença. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, volume 19, número 2, maio a agosto de 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/S0104-026X2011000200016/19404>. Acesso em: 25 de novembro de 2019.

BENTO, Berenice. Nome social para pessoas trans: cidadania precária e gambiarra legal. **Contemporânea**, São Carlos, volume 4, número 1, janeiro a junho de 2014. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/197>. Acesso em: 12 de julho de 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ofício número 449, de 2009**, elaborado pela Advocacia do Senado Federal e apresentado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.275/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2691371>. Acesso em 30 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento número 73, de 28 de junho de 2018.** Dispõe sobre a averbação da alteração do prenome e do gênero nos assentos de nascimento e casamento de pessoa transgênero no Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/cnj-regulamenta-alteracoes-nome-sexo.pdf>. Acesso em 14 de março de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 3 de março de 2020.

BRASIL. **Decreto-lei número 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 3 de maio de 2020.

BRASIL. **Lei número 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015original.htm. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria número 1.820, de 13 de agosto de 2009.** Dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt1820_13_08_2009.html#:~:text=PORTARIA%20N%C2%BA%201.820%2C%20DE%2013,deveres%20dos%20usu%C3%A1rios%20da%20sa%C3%BAde.&text=2%C2%BA%20Toda%20pessoa%20tem%20direito,tratamento%20e%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20da%20sa%C3%BAde. Acesso em 24 de março de 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria número 2.803, de 19 de novembro de 2013**. Redefine e amplia o Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html. Acesso em 24 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.275/DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2691371>. Acesso em 30 de fevereiro de 2020.

BRAZ, Caio; SOUZA, Érica Renata de. Transmasculinidades, transformações corporais e saúde: algumas reflexões antropológicas. **De guri a cabra-macho: masculinidades no Brasil**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Lamparina, 2018.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, Judith. **A vida psíquica do poder: teorias da sujeição**. Tradução: Rogério Bettoni. 1ª edição. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

BUTLER, Judith. **Corpos em aliança e a política das ruas: notas para uma teoria performativa de assembleia**. Tradução: Fernanda Siqueira Miguens. Revisão técnica: Carla Rodrigues. 1ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018a.

BUTLER, Judith. **Deshacer el género**. 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós, 2018b.

BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri Chakravorty. **Who sings the nation-state?: language, politics, belonging**. Seagull Books: Oxford, New York, Calcutta, 2007.

COACCI, Thiago. As engrenagens do poder: sobre alguns encaixes entre direito, ciências e transexualidade. **Ex aequo**, Lisboa, número 38, 2018. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-55602018000200003. Acesso em 24 de maio de 2020.

CURIEL, Ochy. **La Nación Heterosexual: Análisis del discurso jurídico y el régimen heterosexual desde la antropología de la dominación. Brecha Lésbica y em la frontera**: Bogotá, 2013.

FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula. Cartas do Cárcere: horizontes de resistência política. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, volume 10, número 2, 2019. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662019000302117. Acesso em 28 de julho de 2020.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Homofobia: identificar e prevenir**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Metanoia, 2015a.

JESUS, Jaqueline Gomes de. Interloquções teóricas do pensamento transfeminista. **Transfeminismo: teorias e práticas**. Autoras: JESUS, Jaqueline Gomes de; *et al.* 2ª edição. Rio de Janeiro: Metanoia, 2015b.

KULICK, Don. **Travesti**: prostituição, sexo, gênero e cultura no Brasil. Tradução: Cesar Gordon. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

LÓPEZ, Daniel J. García. ¿Teoría jurídica queer? Materiales para una lectura queer del derecho. **Anuario de filosofía del derecho**, número 32, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5712504>. Acesso em 12 de abril de 2018.

MARTENDAL, Laura. **Experiência(S) Profissionais(S)**: Relatos de mulheres transexuais. Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **cadernos pagu**, Campinas, número 39, julho a dezembro de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332012000200014. Acesso em 28 de janeiro de 2019.

MOIRA, Amara. O cis pelo trans. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, volume 25, número 1, janeiro a abril de 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2017000100365&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 27 de janeiro de 2020.

MOIRA, Amara. **E se eu fosse pura**. Edição revista e atualizada. São Paulo: Hoo Editora, 2018a.

MOIRA, Amara. Não há feminismo sem prostitutas, não há esquerda sem prostitutas. **Mídia Ninja**, 2018b. Disponível em: <https://midianinja.org/amaramoira/nao-ha-feminismo-sem-prostitutas-nao-ha-esquerda-sem-prostitutas/>. Acesso em 28 de abril de 2020.

OLIVEIRA, João Felipe Zini Cavalcante de. **“E travesti trabalha?”**: divisão transexual do trabalho e messianismo patronal. Dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

PELÚCIO, Larissa. **Abjeção e desejo**: uma etnografia travesti sobre o modelo preventivo de aids. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2009.

SIMAKAWA, Viviane Vergueiro. **Por inflexões decoloniais de corpos e identidades de gênero inconformes**: uma análise autoetnográfica da cisgeneridade como normatividade. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2015.

SPADE, Dean. **Normal life**: administrative violence, critical trans politics, and the limits of law. Duke University Press: Durham; London, 2015.

TRANS* como termo guarda-chuva. **Transfeminismo:** feminismo interseccional relacionado às questões trans, administrado por Hailey Kaas e Beatriz Pagliarini Bagagli. Atualizado em fevereiro de 2013. Disponível em: <https://transfeminismo.com/trans-umbrella-term/>. Acesso em 17 de dezembro de 2019.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 10/07/2021.

Aprovado: 27/09/2021.

Páginas: 437-461.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.11772

*
Doutor em História pela
UNESP.

Univ. do Estado de Minas.
pablo.coelho@uemg.br

OrcID: 0000-0002-7374-2051



Políticas públicas de distribuição de renda no Brasil

Public policies for income distribution in Brazil

Políticas públicas para la distribución de ingresos en Brasil

*Pablo Martins Bernardi Coelho**

Resumo

O trabalho em tela tem enfoque nas Políticas Públicas de Distribuição de Renda como instrumento para a efetivação de normas programáticas do texto constitucional, que constituem objetivos da República Federativa do Brasil. O trabalho contou com farta pesquisa bibliográfica, tanto de autores ligados ao Direito Constitucional, Direitos Humanos, Ciências Políticas e Antropologia, mostrando a multidisciplinariedade do tema. Através de tais escritos o trabalho traz conceitos teóricos de políticas públicas, bem como sua evolução histórica no Brasil. Posteriormente, mostra-se necessário o dever de reparação estatal através das Políticas Públicas de distribuição de renda eficientes, para que o viver com dignidade atinja materialmente todos os cidadãos, alcançando a almejada justiça social. As poucas políticas públicas de distribuição de renda implantadas no país são analisadas, como o Programa Renda Mínima, Bolsa Escola, Bolsa Família, bem como aqueles que possuem regulamentação, mas não foram implantados, como a Lei 10.835/2004.

Palavras-chave: Políticas públicas. Distribuição de renda. Renda básica de cidadania.

Abstract

The present work focus on Public Policies of Income Distribution as an instrument for the implementation of programmatic norms of constitutional text, which are objectives of the Federative Republic of Brazil. This work counted on a great bibliographical research, of authors related to Constitutional Law, Human Rights, Political Sciences and Anthropology, showing the multidisciplinary of the theme. Through these writings, the work brings theoretical concepts of public policy, as well as its historical evolution in Brazil. After that, it is necessary to have a state reparation obligation through the efficient Public Distribution Policies, so

that living with materially dignity affects all citizens, achieving the desired social justice. The few public income distribution policies implemented in the country are analyzed, such as the “Programa Renda Mínima”, “Bolsa Escola”, “Bolsa Família”, as well as those that have legal regulations but have not been implemented, such as the Law 10.835/2004.

Keywords: Public policy. Income distribution. Basic citizenship income.

Resumen

El trabajo en pantalla se centra en las Políticas Públicas de Distribución de la Renta como instrumento para la implementación de las normas programáticas en el texto constitucional, que son objetivos de la República Federativa de Brasil. El trabajo contó con una extensa investigación bibliográfica, tanto de autores vinculados al Derecho Constitucional, Derechos Humanos, Ciencias Políticas y Antropología, que muestra el carácter multidisciplinario del tema. A través de tales escritos el trabajo trae conceptos teóricos de las políticas públicas, así como su evolución histórica en Brasil. Posteriormente, se demuestra necesario el deber de reparación estatal a través de Políticas Públicas para la distribución eficiente del ingreso, para que vivir con dignidad afecte materialmente a todos los ciudadanos, logrando la justicia social deseada. Se analizan las pocas políticas públicas de distribución del ingreso implementadas en el país, como el Programa de Renda Mínima, Bolsa Escola, Bolsa Família, así como aquellas que tienen normativa, pero no se han implementado, como la Ley 10.835 / 2004.

Palabras clave: Políticas públicas. La distribución del ingreso. Renta básica de ciudadanía.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda as Políticas Públicas de Distribuição de Renda no Brasil, tendo em vista as disparidades econômicas e de oportunidades na nação, tendo como maior perspectiva de avanço no contexto social brasileiro a efetivação da Lei 10.835/04, que instituiu a Renda Básica de Cidadania (RBC).

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu artigo 3º, III que um dos objetivos da República Federativa do Brasil é erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais. Após mais de três décadas de sua promulgação, o momento é pertinente para analisar a supracitada norma programática, verificando os avanços e retrocessos em relação à busca de sua eficácia.

A princípio discorre-se sobre o conceito de políticas públicas, bem como a relação entre essas (que agem como instrumentos de efetivação de normas programáticas) e as normas constitucionais, principalmente as previstas nos incisos do art. 3º da Constituição Federal.

Nesse íterim, é traçado um comparativo entre os programas de renda mínima (aqueles que submetem os beneficiários a certas condições) e os programas de renda básica (via de regra não impõe condicionalidades), abordando os pontos positivos e negativos de cada um.

O trabalho aborda os aspectos históricos das políticas sociais brasileiras, bem como as políticas públicas de distribuição de renda já experimentadas no Brasil, alguns programas que se desenvolveram no âmbito governamental local, bem como os de abrangência federal, como o PGRM (Programa de Garantia de Renda Mínima), Programa Bolsa Escola e Programa Bolsa Família, chegando à análise do cenário atual, que inclui o Auxílio Emergencial instituído através da Medida Provisória 937/2020. Também discorre sobre possíveis políticas públicas de distribuição de renda, tendo como maior perspectiva de avanço a efetivação da Lei 10.835/04, que institui a Renda Básica de Cidadania (RBC).

A discussão acerca da temática da Renda Básica em âmbito Internacional é abordada, tratando desde seus aspectos históricos, até análises realizadas pela BIEN (Basic Income Earth Network), por Van Parjis, e por Eduardo Suplicy, estudiosos do tema que estimam que a Renda Básica de Cidadania, quando instituída universalmente, será tão relevante quanto a abolição da escravatura e a instituição do sufrágio universal.

Foi utilizado o método zetético, pois foram abordados aspectos críticos. O assunto é polêmico e demanda o uso do respectivo método, pois é mais adequado para buscar o conhecimento que foge ao dogmatismo do positivismo jurídico estrito. Além disso, o presente estudo será realizado por método de pesquisa exploratória, mediante o levantamento bibliográfico acerca do tema, sendo mapeadas as principais questões teóricas atinentes à temática. De acordo com (GIL, 2002) “a pesquisa exploratória proporciona maior familiaridade com um dado assunto, e são normalmente realizadas por meio de pesquisas bibliográficas”.

Quanto ao procedimento, essa pesquisa se caracteriza como pesquisa bibliográfica. Tal procedimento, afirmam Lakatos e Marconi (1999), abrange todas as publicações relacionadas ao tema estudado, desde publicações avulsas, revistas, livros, monografias etc., até meios de comunicação orais como rádios e gravações audiovisuais.

Desta feita a pesquisa não se restringe aos domínios das palavras, buscando atingir a realidade das coisas, visando constituir um instrumento para a ciência da realidade.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

É relevante, antes de aprofundar nas ideias da temática em si, a compreensão conceitual e histórica das “Políticas Públicas” e a relação direta com a efetivação de normas constitucionais. Posteriormente ficará cristalino o objeto de estudo relativo às Políticas Públicas de Distribuição de Renda.

Políticas públicas podem ser compreendidas como um instrumento que, através das relações de poder social, visam efetivar os direitos e garantias fundamentais de determinada nação.

A criação de uma determinada política pública tem como escopo enfrentar algum problema de natureza pública. Conforme definição de Thomas Dye, política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública. (1972).

Desta feita, é correto dizer que políticas públicas possuem elementos fundamentais, destacando-se dois: solucionar um problema público e intenções públicas. Pode-se dizer que o objetivo da instauração de uma política pública é o enfrentamento de um problema relevante para a coletividade, buscando dirimi-lo ou erradicá-lo.

Nesse sentido, as políticas públicas tem o condão de efetivar normas programáticas dispostas na Constituição Federal. Dentre as normas constitucionais de caráter programático que fundamentam as políticas públicas de distribuição de renda, destaca-se o art. 3º da Carta Magna. Tal dispositivo da Constituição Federal de 1988 elenca alguns dos objetivos da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ademais, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é colocada de forma emblemática como um fruto de um processo de redemocratização e introdução de várias demandas sociais. Conforme definição dada por Ulysses Guimarães, uma “constituição cidadã”. Porém, na prática, houve uma transição com um pano de fundo conservador. De um lado, atores políticos que tinham o anseio de democratização plena, de outro os que almejavam a manutenção do regime autoritário de autarquia militar. Nesse contexto, a transição, em suas entrelinhas, foi um grande acordo entre esses dois polos. A transformação social subordinou-se às determinações do neoliberalismo e a herança do conservadorismo, causando prejuízos a implementação de efetivas políticas públicas que efetivem o texto constitucional.

Destarte, há estudos acerca das transições de regimes autoritários para democráticos nos continentes Americanos e Europeus. No que tange aos pactos políticos de redemocratização:

É evidente que o modo de transição deixa marcas importantes no funcionamento da democracia recém-estabilizada. Ainda que não seja o único fator ou mesmo o mais relevante para explicar as características do governo de suceder a transição, é inegável que em alguma medida que só poderá ser estimada empiricamente, contribui de maneira direta tanto para as potencialidades quanto para as deficiências que marcarão o regime democrático recém instituído. (QUINALHA, p. 15; 2013).

Nota-se a discrepância entre o que fora determinado pela Carta Magna e o que realmente se efetivou, após mais de trinta anos de sua promulgação. O pacto democratizante demonstra que a recente democracia brasileira não ocorreu em bases sólidas, sendo necessário, portanto, ações que corroborem para que todos brasileiros vivam com dignidade.

A maximização da efetivação de direitos sociais, conforme Ianni (1998), pode promover uma maior politização dos indivíduos. Silva (2011), segue a mesma linha de raciocínio, entendendo que as políticas de distribuição de renda suprem carências materiais que impedem, até mesmo, o exercício da cidadania, conferindo-lhes meios para lutar pelas próprias demandas.

No Estado-liberal o direito à liberdade é considerado o de maior relevância. Tal garantia visa conter possíveis abusos de poder por parte do Estado, ou seja, está compreendido dentre os direitos humanos de primeira geração.

Já no Estado-social, embora o direito à liberdade tenha permanecido na íntegra, o direito a igualdade foi posto em debate com mais afinco, transpassando as barreiras da mera igualdade formal, sendo sua interpretação expandida para um sentido material, com a atuação positiva do Estado (direitos humanos de segunda geração), visando dirimir as desigualdades socioeconômicas.

Todavia, no Estado social, conquanto o direito à liberdade tenha permanecido íntegro, a relevância do direito à igualdade foi substancialmente acentuada, de tal sorte que o seu conceito passou a ter um sentido material, e não mais meramente formal. A garantia de igualdade no Estado social demanda, pois, atuação positiva, com a finalidade de reduzir as desigualdades socioeconômicas, mediante a distribuição equitativa de recursos. (CANELA JÚNIOR, p. 51; 2011).

Ladeado a isso, a democracia é, obrigatoriamente, ligada à proteção efetiva dos direitos fundamentais. Logo, se o Estado confere liberdade aos cidadãos, mas não executa políticas adequadas para proporcionar-lhes igualdade material, não pode ser considerado realmente democrático. A igualdade formal apenas, garante uma democracia meramente política, mas não social. Os indivíduos que estão à margem da sociedade perdem a própria consciência de cidadãos.

De fato, a igualdade substancial pressupõe condições materiais adequadas ao desenvolvimento do homem como cidadão, legítimo partícipe das decisões políticas. É indispensável que o homem não esteja sujeito a um grau de degradação material que lhe suprima a plena consciência de sua condição de cidadão. A miséria é incompatível com a lucidez exigida do cidadão, legítimo interveniente dos destinos do Estado, pois submete o ser humano a infame condição de mero sobrevivente sujeito às injunções biológicas básicas. (CANELA JÚNIOR, p. 52; 2011).

Nesse viés, Josué de Castro também contribuiu definindo a fome e a miséria como a expressão biológica de uma doença política, econômica e social. Desta feita, o que se busca com a implementação de políticas públicas é traçar um caminho para efetivação de direitos sociais presentes na Constituição Federal, combatendo o ciclo vicioso da pobreza e da cidadania através de investimentos e estratégias políticas.

2 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL

2.1 Do Programa de Garantia de Renda Mínima ao Programa Bolsa Família

De maneira geral, a renda mínima pode ser caracterizada como o auxílio financeiro estatal recebido por pessoas em situação de pobreza e miséria, por um período de tempo limitado, que garante a esses indivíduos o mínimo necessário para uma existência digna. Sobre o assunto:

No Brasil de hoje, a ideia de garantir renda mínima a todos os residentes pode soar pitoresca, ou pior até. Quando direitos dados como certos são sistematicamente desrespeitados ou deixados caducar, quando grassam a ineficiência e a fraude no setor público, quando é tão ampla a crise e tão sérios são os problemas para gerar e alocar recursos sociais – há de causar estranheza à ideia de usar parte daqueles recursos para distribuir a quem produz pouco ou nada. (Frederico de Carvalho *in* Suplicy, 1992, p. 247).

A Renda Mínima possui alguns pressupostos, quais sejam: conhecimento dos recursos dos indivíduos a serem beneficiados; realização de testes de renda e de conhecimento sobre a situação das famílias, bem como de índices sociais e econômicos; enquadramento do beneficiário somente após o preenchimento de todos requisitos, ou seja, a renda só será complementada de acordo com as necessidades de cada indivíduo; medidas devem ser tomadas para se reduzir possíveis desestímulos ao trabalho e para reduzir o acesso ao benefício, por quem não faz jus.

\Mais adiante, a Carta Constitucional de 1988 trouxe o primeiro dispositivo legal a garantir uma renda mínima, no caso, aos maiores de 70 anos e portadores de deficiência, cuja renda familiar per capita não seja superior a um quarto do salário mínimo, conhecido como Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além da Constituição Federal, tal dispositivo encontra-se disciplinado na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sendo regulamentado em 1993.

Nesse contexto pós transição, os poucos programas instaurados tiveram um caráter emergencial, afim de reduzir os mais vulneráveis à condição da miséria e extrema pobreza. Esses foram implementados de forma focalizada e residual. Visavam

amenizar as mazelas, porém não tinham o condão de solucionar as causas da miséria.

É nesse cenário que, em 1991, o então Senador Eduardo Suplicy propõe o primeiro projeto de Renda Mínima (PGRM). A proposta foi elaborada em conjunto com Silveira, o idealizador teórico da Renda Mínima no Brasil em 1975. A tentativa foi de trazer ao debate nacional uma proposta abrangente acerca da erradicação da miséria, além de regulamentar disposições e objetivos da nova constituição pela perspectiva das políticas públicas.

O Programa de Garantia de Renda Mínima, então, foi apresentado no Senado Federal em 16 de abril de 1991 como o Projeto de Lei nº 80, sendo aprovado pela Casa em 16 de dezembro do mesmo ano. De maneira geral, previa que aqueles indivíduos que não atingissem o nível de renda pré-fixado como o mínimo para subsistência seriam beneficiados por meio da negativação do imposto de renda, com diferença de 30% entre o valor pré-fixado e o valor da renda.

O PGRM surgiu em um momento de grande instabilidade nacional e internacional, se destacando pela originalidade e ousadia. Nesse sentido:

A despeito disso como programa pioneiro a proposta do PGRM foi de grande ousadia para o cenário brasileiro, ainda mais se analisarmos o período em que foi apresentada. O ano de 1991 foi o segundo do Governo Fernando Collor de Mello, a inflação era um problema crônico, o país vinha de um período recessivo que ainda se fazia presente, os índices de consumo eram muito baixos, o quadro era de corte de gastos e as denúncias de corrupção e fraudes eram corriqueiras. A pobreza e a desigualdade estavam em crescimento. O ambiente externo era de acirramento do processo político-ideológico neoliberal com desmonte dos sistemas de *Welfare State*, colapso terminal da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e crise principalmente na América Latina e na Ásia. (CARDOSO, p. 62; 2013).

A despeito do seu caráter revolucionário e dos altos índices de desigualdade existentes no país, o Projeto de Lei do PGRM, que fora aprovado pelo Senado Federal, encontra-se estacionado há mais de 20 anos na Câmara dos Deputados, aguardando votação, muito embora ainda persistam na realidade brasileira os motivos elencados pelo Senador Suplicy para elaboração do projeto. Todavia, ainda que tardiamente, se aprovado o PGRM será de extrema valia na busca pela redução de desigualdades sociais, ressaltando seu caráter supletivo a outros benefícios mais abrangentes, como o da Renda Básica da Cidadania, que será abordada oportunamente.

Não obstante o PGRM seja o programa pioneiro de Renda Mínima, ao longo dos anos outros programas surgiram no contexto social brasileiro, sendo alguns de caráter federal e outros de âmbito local.

Pode-se citar como exemplo de programa de Renda Mínima no âmbito municipal o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas, aprovado em 1994 e implementado em 1995, consistente na distribuição monetária focada no combate à extrema pobreza. O programa inovou ao focalizar no conceito de extrema pobreza, ao dar atenção especial à saúde, ao ter limite de tempo de permanência e ao possuir um local específico de abrangência, qual seja, o Município de Campinas/SP. Sua concessão era condicionada ao preenchimento de uma série de requisitos e previa um valor de benefício baixo em relação ao proposto por Suplicy no PGRM.

Outro exemplo de programa em âmbito municipal é o Programa Bolsa Familiar para Educação do Distrito Federal, também iniciado em 1995, o qual beneficiava crianças e adolescentes de 7 a 14 anos com renda *per capita* familiar inferior à $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Além desses, o benefício era condicionado a outros diversos requisitos, que dificultavam o seu acesso e eficácia.

Foram implantados outros programas na esfera municipal, como o Programa de Garantia de Renda Mínima de Ribeirão Preto, o Programa de Belo Horizonte, o Programa de Franca, o Bolsa Criança-Cidadã e o Programa de Jundiaí, todos nos moldes de Renda Mínima (Cardoso, 2013).

Lado outro, o primeiro programa de caráter nacional foi o Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Escola (PBE), aprovado em 1997 como a Lei nº 9533/97 e sancionado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Na realidade, não se tratava de um programa próprio, mas sim da padronização dos programas que já existiam nos municípios.

Em 2001 o Programa foi ampliado e passou a abarcar todos os municípios do país, além de estabelecer outras significativas mudanças, como se nota a seguir:

Em 2001 houve uma ampliação do programa sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o PBE passava a abarcar todos os municípios do país, a administração municipal foi padronizada, o benefício passou a ser fornecido através de um cartão magnético vinculado à Caixa Econômica Federal e pagos preferencialmente às mulheres. Além disso, o financiamento passou a ser totalmente de responsabilidade da União. A faixa etária foi ampliada para crianças de 6 a 15 anos que frequentassem a escola e com renda familiar *per capita* de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Os valores dos benefícios também mudaram passando a ser de R\$ 15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00 dependendo do valor da renda *per capita* e do número de filhos. (CARDOSO, p. 160, 2013).

Outros programas federais foram sendo criados, como o PETI – Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, criado em 1996, com o escopo de eliminar o trabalho infantil através do fornecimento de recursos financeiros às famílias em situação

de miséria. Além desse, foi instituído o Programa Nacional de Renda Mínima Bolsa Alimentação (PBA), em 2001, visando a complementação de renda de famílias com crianças de 0 a 6 anos ou com gestantes, sendo incorporado pelo Programa Bolsa Família em 2003.

O Programa Fome Zero, programa federal de significativo destaque, previa um conjunto de ações para combater a fome e visava garantir a todos os cidadãos brasileiros três refeições diárias. Inicialmente, o benefício era auferido por meio do Cartão Alimentação, o qual tinha o valor R\$ 50,00 (cinquenta reais) por família.

Conquanto todos os programas supracitados sejam de extrema importância na efetivação da Renda Mínima no país, o programa de maior expressividade e abrangência sem sombra de dúvidas é o Bolsa Família, vigente até os dias atuais, e que merece explanação em tópico específico a seguir.

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 através da Medida Provisória 132/2003, primeiro ano do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, sendo a maior iniciativa de transferência de renda já vista no país. O programa unificou a maioria dos programas de transferência de renda existentes, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Vale Alimentação e do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

No ano seguinte foi convertido na Lei nº 10.836/ 2004, e regulamentado pelo Decreto nº. 5209 de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) é definido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) como “um programa que beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em todo o país”.

Segundo o Art. 4º, do Decreto nº 5.209/04, o Programa Bolsa Família tem como objetivos promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias e combater a pobreza.

De acordo com o MDS, o Programa Bolsa Família destina-se a todas as famílias com renda *per capita* de até R\$89,00 (oitenta e nove reais) mensais ou às famílias com renda *per capita* entre R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), desde que tenham em sua composição crianças ou adolescentes de 0 até 17 anos.

O PBF prevê vários tipos de benefícios a depender da composição familiar e da renda da família beneficiária. Ao final, o valor total recebido pela família é a soma do benefício geral somado às variáveis previstas pelo programa. Assim, o Benefício Básico tem o valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) e é pago apenas as famílias consideradas extremamente pobres (que tenham renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00).

Já os benefícios variáveis, que podem ser de até cinco por família, são relativos à: crianças e adolescentes com frequência escolar regular; crianças de 0 a 6 meses, para reforçar a alimentação do bebê; gestantes que fizerem o acompanhamento regular através do SUS.

Além desses, o programa ainda prevê o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 48,00 (até dois por família), pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição, exigida a frequência escolar dos adolescentes, e o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (individual por família), pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. Nesse benefício, o valor é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 89,00 de renda por pessoa.

O Programa Bolsa Família, o qual possui papel fundamental em reforçar o acesso das famílias à educação e à saúde, é concretizado por meio de alguns compromissos, chamados condicionalidades. Tais condicionalidades são de responsabilidade dos beneficiários e também do Poder Público, que tem o dever de garantir às famílias beneficiadas a oferta e qualidade dos serviços disponíveis pelo programa. Nesse sentido:

O Programa Bolsa Família configura - se como um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, estabelecendo um vínculo entre o recebimento do benefício ao cumprimento de um conjunto de compromissos assumidos tanto pela família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício; por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, através do acompanhamento de crianças, mulheres e gestantes; de educação, com a exigência de boa frequência escolar e da assistência social, através da inclusão de crianças e adolescentes em outros programas sociais, como por exemplo o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil). (MACHADO SILVA, p. 64; 2014)

Na área da educação, são condicionantes: os responsáveis devem matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola e a frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês.

Já na área da saúde, o programa define como condicionantes que os responsáveis levem as crianças menores de 7 anos para tomar as vacinas recomendadas pelas equipes de saúde e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento, e que as gestantes devem fazer o pré-natal e ir às consultas na Unidade de Saúde.

A fiscalização dessas condicionantes fica a cargo dos três níveis de governo, quais sejam, federal, estadual e municipal, que trabalham em conjunto para acompanhar os compromissos assumidos pelos beneficiários do Bolsa Família. Para tanto, é efetuado o registro, em sistemas específicos, de informações sobre a frequência escolar e sobre a agenda da saúde dos beneficiados, sendo o monitoramento realizado de maneira individualizada.

Destarte, todos esses métodos de fiscalização garantem que o poder público ofereça de maneira efetiva os serviços de educação e de saúde à população em situação de extrema pobreza, bem como identifique as famílias que possuam dificuldade para acessar tais serviços, encaminhando-as para a rede de assistência social a fim de que superem tais vulnerabilidades e voltem a utilizar o programa devidamente, cumprindo seus compromissos.

Como dito, o PBF obedece a um sistema de condicionantes, de maneira que, diante de seu descumprimento, serão aplicados efeitos gradativos. Inicialmente, é dada ao beneficiário desidioso uma advertência, que não afeta o recebimento do benefício. Caso o descumprimento se repita dentro de um período de até seis meses, haverá o bloqueio do benefício, impedindo que as famílias o recebam por um mês, embora esse valor possa ser sacado posteriormente. Se, após o bloqueio, houver novo descumprimento em até seis meses, o benefício ficará suspenso por dois meses, sem que a família possa reaver o valor dessas parcelas. Por fim, como efeito mais gravoso, há o cancelamento do benefício, aplicado excepcionalmente, uma vez que o descumprimento reiterado das condicionantes, na grande maioria, significa uma situação de vulnerabilidade da família, devendo essa passar por um acompanhamento pela área de assistência social do município, antes de serem desligadas efetivamente do programa.

Apesar de ser um programa de caráter federal, para que o PBF funcione efetivamente, é de suma importância a conjugação de esforços de todos os entes públicos, sendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios corresponsáveis pela implementação do programa. Nesse sentido, de acordo com o MDS “a gestão do Bolsa Família é descentralizada, com competências específicas para cada ente da Federação, mas sempre articuladas”.

Enquanto se consolida e se desenvolve no contexto social brasileiro, o Programa Bolsa Família ganha relevante significado social, destacando-se e expandindo o cenário político e econômico brasileiro como uma das mais importantes estratégias de enfrentamento à pobreza do país. Há praticamente um consenso de que o PBF promoveu o alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda à população socialmente vulnerável.

Em contrapartida a esse processo expansivo, o Programa Bolsa Família vem sendo alvo de diversas críticas quanto a seu desenvolvimento, mormente no que diz

respeito ao seu desempenho no alcance dos objetivos delineados no programa.

Uma das principais críticas é quanto ao modo como é feita a seletividade do público alvo a ser beneficiado pelo programa. Isto porque, essa é uma característica totalmente oposta ao caráter universal dos direitos sociais e ao próprio aspecto de proteção social que o programa se compromete, uma vez que deixa de atingir grande parte da população que se encontra em situação de pobreza e extrema pobreza.

Embora a renda seja um elemento essencial para identificação da pobreza, outros fatores precisam ser considerados, como o acesso a bens, recursos e serviços sociais e outros meios complementares de sobrevivência. Assim, a pobreza é compreendida pelo programa apenas como a deficiência ou ausência de renda, não sendo analisada como o verdadeiro fenômeno histórico e social que é. Nesse sentido:

Partindo dessa análise do Programa Bolsa Família sobre a concepção de pobreza, é possível perceber o quão limitado, focalizado e compensatório o mesmo vem se tornando ao longo dos seus dez anos de surgimento, evidenciando as dificuldades e os desafios que o programa precisa superar, enquanto instrumento de enfrentamento à pobreza. (MACHADO SILVA, p.68, 2014).

Dessa forma, é possível concluir que o Programa Bolsa Família apresenta problemas estruturais relevantes que limitam a inclusão de parte da população, também considerada pobre, reduzindo as possibilidades de impactos mais significativos no que diz respeito à redução dos índices de pobreza no país.

Outro ponto importante a ser aludido é a utilização do programa em favor de interesses políticos e econômicos, uma vez que vem sendo utilizado constantemente em campanhas políticas como instrumento de obtenção de voto e força política, seja pela garantia de sua manutenção, seja pela promessa de finalizar o programa.

Critica-se, também, a existência de tantas condicionantes para concessão do benefício uma vez que, embora tenham sido estabelecidas com o objetivo de contribuir para o acesso a serviços sociais básicos como saúde e educação, são vistas por muitos como um fator limitante que dificultaria o acesso da população ao benefício. Assim, entende-se que as condicionalidades são potencialmente segmentadoras e geram estigmas, na medida em que submetem aqueles que necessitam do benefício ao cumprimento de diversas obrigações. Sobre o assunto:

Esse paradoxo remete às antigas Leis dos Pobres, descaracterizando a perspectiva de cidadania ampliada, em que os direitos sociais são tratados como conquistas e não como concessão condicionada, bem como não problematiza questões fundamentais: a ausência da renda do trabalho – gerada estruturalmente e não conjunturalmente – não decorre de suposta incapacidade intelectual e/ou técnica dos indivíduos; a evasão escolar não representa uma escolha pessoal, pois em

ampla medida é imposta por inúmeros fatores socioeconômicos de natureza estrutural; a precariedade e/ou inexistência de bens e serviços sociais públicos, os quais se convertem em obrigações, são impedimentos concretos ao acesso para toda a população. (GUILHERME, p. 213, 2016).

Todavia, a maior crítica realizada ao programa, consiste nos possíveis efeitos de acomodação que o programa poderia instigar nas famílias beneficiárias, crítica esta realizada por alguns estudiosos do programa e também, em grande parte, pela própria população que não se utiliza do benefício, sob a égide de que o programa incentivaria a população beneficiária a não buscar emprego, já que possuem uma renda sem esforço próprio, advinda do Estado.

Embora tal crítica seja pouco fundamentada, já que o benefício oferecido pelo programa é ínfimo ante todos os parâmetros de vida digna, não afastando a necessidade de geração de renda própria, uma saída para evitar essa remota consequência seria a articulação do PBF com outras políticas sociais, além da saúde, educação e assistência, mas também na área de habitação, lazer, esporte e principalmente no campo de geração de empregos e renda, possibilitando a entrada dos beneficiários no mercado de trabalho.

A despeito de todas as críticas supracitadas, é inegável que o Programa Bolsa Família atinge uma grande parcela da população que vive em situações de precariedade, retirando essas pessoas da condição de extrema pobreza e garantindo-lhes segurança alimentar e condições mínimas de sobrevivência.

Em artigo publicado no site *Le Monde Diplomatique* em 04 de agosto de 2008, Francisco Menezes e Mariana Santarelli afirmam que:

É preciso compreender o real significado do Bolsa Família. O programa está inserido em uma política social mais ampla, destinando-se especificamente a transferir renda para quem não tem nada ou muito pouco, satisfazendo necessidades básicas que não se limitam à alimentação. A complexidade da pobreza no Brasil precisa ser enfrentada com múltiplas iniciativas nas diferentes esferas e níveis do governo. O que não podemos exigir é que o programa faça as vezes das demais políticas sociais. Afora a garantia das políticas universais de educação e saúde, o grande desafio será conseguir articular o Bolsa Família com outras ações. Algumas complementares, que contribuam para a aquisição de direitos, e outras de caráter emancipatório. (MENEZES e SANTARELLI, 2008)

Conclui-se, assim, que muitos limites e grandes desafios devem ser enfrentados pelo programa e que superá-los significa romper com as barreiras que o capitalismo impõe a sociedade brasileira. Pode-se dizer que o Programa Bolsa Família consiste em um grito de cidadania, autonomia e esperança das camadas mais baixas da população.

Suplicy (2013) analisa o sucesso do Programa Bolsa Família no combate à fome e à erradicação da pobreza, mas alerta que ele é apenas o primeiro passo para a implantação da Renda Básica de Cidadania – RBC.

2.2 Auxílio Emergencial – MP 937/2020

A última política pública de distribuição de renda instituída no Brasil foi o Auxílio Emergencial, criada para minimizar, de forma provisória, as dificuldades e necessidades causadas pela pandemia do COVID-19.

A medida foi oficializada através da Medida Provisória 937/2020, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00 (noventa e oito bilhões e duzentos milhões de reais) destinadas a pessoas em situação de vulnerabilidade.

O valor do auxílio é de R\$600,00 (seiscentos reais) por pessoa e de R\$1.200,00 (um mil e duzentos reais) para mães solteiras. Mais uma vez o governo optou por impor condicionalidades aos beneficiários contemplados. Tem direito ao auxílio os maiores de idade em que a renda familiar per capita seja inferior a meio salário mínimo e não ultrapasse três salários mínimos no total. Os trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEI) também tem direito ao benefício, desde que não tenham recebido rendimentos tributáveis acima de R\$28.558,70 em 2018.

Os trabalhadores formais não tem direito ao benefício, nem os aposentados, os que gozam de auxílio-doença, e os que recebem qualquer benefício do governo, salvo beneficiários do Programa Bolsa Família.

Impor condicionalidades em uma situação como essa não demonstra ser a melhor alternativa. Trabalhadores formais que tiveram drásticas reduções em seus salários não precisam tanto quanto, ou, em determinados casos, até mais do que os que se enquadram nas condições impostas? Um vendedor, por exemplo, que aufera a maioria da sua renda através de comissões das vendas, com as lojas temporariamente fechadas, não faz jus ao auxílio emergencial pura e simplesmente por encontrar-se no mercado formal?

Ademais, a somatória de esforços para determinar quem faz jus ou não ao auxílio é gigantesca, e não consegue apurar os realmente necessitados, pois baseiam-se apenas em formalidades e nem sempre o cruzamento de dados ocorre de forma eficiente.

Como se não bastasse, os entraves burocráticos e as falhas tecnológicas demandam um lapso temporal que fogem ao objetivo do programa, que é justamente ser um auxílio emergencial para que os vulneráveis socialmente tenham itens básicos de alimentação e higiene.

A Folha de São Paulo publicou uma matéria abordando tais entraves, destacando que trata-se de um triste exemplo da diferença entre formulação e implementação de políticas públicas:

As repetidas filas e aglomerações nas agências da Caixa são os retratos de problemas de implementação, tais como funcionamento inadequado do aplicativo ou do portal da Caixa ou ainda as dificuldades de uso da tecnologia por parte dos cidadãos. Além desses problemas, muitas pessoas, embora elegíveis, poderão não receber as parcelas adicionais, tanto por falha na operacionalização quanto pelo fato de que quem desenhou o programa, aparentemente, ignorou o calendário contábil. Parafrazeando Pressman e Wildavsky (1973), no clássico livro *Implementation* que analisou os problemas de implementação de políticas: um grande anúncio em Brasília pode se transformar em uma decepção nas filas da Caixa.

A política pública em si é válida, mas as condicionalidades impostas parecem contradizer os objetivos que a medida traz em seu bojo. Por outro lado, os avanços em relação ao montante de dinheiro destinado ao programa e a maior abrangência de beneficiários em relação a programas anteriores, geram expectativas positivas e pode trazer bons resultados no âmbito econômico e social. É válido lembrar que o Bolsa Família, inicialmente, também foi instituído por uma Medida Provisória.

Em matéria publicada no site *Le Monde Diplomatique* no dia 29 de abril de 2020, Leandro Teodoro Ferreira, presidente da Rede Brasileira de Renda Básica, afirma:

O coronavírus tornou a humanidade testemunha de mudanças imediatas que poucas gerações presenciaram. Para a renda básica, que pertencia ao rol de utopias que sempre precisaram se defender contra a acusação de se tratarem de uma excentricidade, foi aberta uma via expressa para avançar sem que esteja certo o destino final dessa jornada. O tensionamento político no qual estamos imersos mantém em aberto o futuro da proteção social. O que temos como certo é que esse futuro deve deixar para trás o estado de normalidade anterior. Uma renda básica, universal, incondicional e permanente pode estar no horizonte de quem se preocupa com a cidadania, a dignidade e a liberdade humana. (FERREIRA, 2020)

Desta feita, o momento atual causado pelo Covid-19 e o consequente isolamento social, evidencia a relevância da Renda Básica, pois demonstra sua versatilidade para atingir as mais variadas dimensões de carências e privações que os seres humanos estão sujeitos.

3 RENDA BÁSICA DE CIDADANIA

3.1 Perspectivas Históricas da Renda Básica

Há muito tempo a ideia essencial da Renda Básica está inserida no pensamento de muitos teóricos, que vislumbravam a uma boa vida e assistência social, desde o século XVI. No entanto, essas contribuições ocorreram de forma esparsa, por isso não foram o suficiente para se solidificarem e darem a abrangência devida à temática. É no final do século XX, com a criação da BIEN (Basic Income European Network), que um grupo organizado de intelectuais passaram a empreender seus esforços nesse sentido.

A primeira menção a uma renda devida a todos os cidadãos de uma comunidade foi elaborada por Thomas More, em seu livro *Utopia* no ano de 1516, o livro é inspirado em outra obra clássica “*A República*” de Platão. More vislumbrava uma república ideal, propondo uma garantia de renda a todos os cidadãos como medida de combate à criminalidade, substituindo a pena de morte:

Ao invés de infligir estes castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo a terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver. (MORE, 2004; p. 70)

Outro teórico que contribuiu no passado foi um amigo de Thomas More, Johannes Ludovicus Víveres, professor em Oxford. Ele formulou um projeto de assistência aos necessitados da época, com financiamento oriundo de doações privadas a serem destinadas a todos os pobres. A distribuição ficaria a encargo dos poderes municipais.

Já outra etapa histórica da Renda Básica, que pode ser denominada de “Fase Moderna”, surge em meados do século XIX e representa as ideias iniciais do *Welfare State*, tendo grande impulsão com inspirações do modelo Bismarkiano, desenvolvido na Prússia. (CARDOSO, 2013).

Na Inglaterra o debate também teve início com o surgimento do *Welfare State*. Nesse período dois relatórios importantes foram formulados, um diagnóstico elaborado pela Comissão Real de Assistência aos pobres e o Relatório Beveridge.

Porém, o termo Basic Income (Renda Básica) surge no ano de 1934 em textos de Jan Tinbergen. James Meade, Prêmio Nobel, idealizou e defendeu uma proposta de dividendo social em seu livro “*Esboço de governo econômico para um governo trabalhista*”, de 1935. Sobre o assunto:

Sem dúvida durante a primeira metade do século XX foi a Inglaterra o principal centro de desenvolvimento de ideias e debates referente à proteção social. Mas na Europa continental houve alguns ícones importantes, assim como em muitos outros lugares pelo mundo. Na França representados por Josef Popper-Lynkeus “*Devoir de nourrir*” [Dever de alimentar] de 1912, Jacques Duboin “*La grande revele dès hommes par la machine*” [A grande revelação dos homens para a máquina] 1932 e Alexandre Marc, “*Redécouverte du minimum vital garanti*” [Redescobrimo o mínimo vital garantido] 1972. Nos Estados Unidos Robert Theobald foi defensor da adoção de uma Renda Básica na década de 60. (CARDOSO, p.103; 2013).

Em muitos dos estudos da segunda metade do século XX os conceitos de Renda Básica e Renda Mínima se mesclavam. Nesse período surgem diversas iniciativas pela Europa, as mais abrangentes se deram nos países nórdicos. Durante a elaboração de programas de renda mínima, os debates tomavam rumos amplos, com caráter universal, conceitos que se aproximavam da Renda Básica. Nesse sentido, os que compactuavam com os ideais da Renda Básica, se engajaram e se organizaram. Nesse contexto iniciaram os debates em relação a criação do grupo da BIEN, que afastou a inércia existente e se esforçou para adicionar a Renda Básica no debate mundial.

3.2 O grupo da BIEN

O grupo BIEN foi idealizado e fundado por pesquisadores e ativistas interligados por um objetivo em comum: os princípios da Renda Básica. A princípio o grupo estava relacionado com a Universidade de Louvain, na Bélgica, e se chamava “Coletivo Charlie Fourier”. O grupo ganhou prêmios na década de 80. Em 1986 membros do grupo elaboraram a criação da BIEN, que, na época, significava: Basic Income European Network, com o objetivo de solidificar uma rede de estudos do tema. A temática foi se expandindo e ganhando a atenção de pesquisadores em vários lugares do mundo, o que levou a alteração do significado BIEN, que passou a se referir não somente a Europa, mas a todo mundo: Basic Income Earth Network.

Philippe Van Parjis, um dos intelectuais mais prestigiados do grupo, engajou-se na causa quando, em 1982, ao desenvolver uma análise sobre a perspectiva política econômica e social, bem como as estruturas básicas em que a sociedade estava se construindo. Os resultados, na maioria das vezes, se davam em torno de fatores econômicos, porém, ao inserir o debate ambiental nesse contexto surgiram empecilhos: quais as consequências do crescimento econômico acelerado em todos os países? Como diminuir o crescimento de forma organizada? De que maneira equilibrar a diminuição do crescimento com a concorrência internacional?

O socialismo real, em crise, tinha perdido, na prática, a possibilidade de um mundo com justiça social. A esquerda submersa em declínio, não apresentava perspectivas reais de progredir. Nesse contexto, passaram a averiguar a possibilidade de adaptar as engrenagens do capitalismo com os objetivos do socialismo. Posteriormente, a busca não era para construir, dentro do capitalismo, um caminho para o comunismo, mas sim a busca real por justiça social dentro do próprio capitalismo. Foi nessas circunstâncias e conjunturas que Van Parjís, junto com a BIEN, engajou-se na luta pela Renda Básica.

3.3 Renda Básica de Cidadania: a visão da BIEN

Van Parjís, bem como a BIEN, definem a Renda Básica como o valor pago individualmente a todos os cidadãos. O pagamento é realizado por uma determinada comunidade política, independentemente da situação financeira e sem condicionais impostas aos indivíduos.

A Renda Básica é comparada por Van Parjís com a instituição do sufrágio universal, que para muitos parecia um ideal longe de ser colocado em prática, mas atualmente nota-se que em grande parte do Ocidente já se caracteriza como um direito fundamental.

Muitos defensores e intelectuais da BIEN relacionam o direito à renda incondicionada ao direito de todos gozarem do meio ambiente devidamente equilibrado, e estimam que quando for instituída de maneira universal poderá ser comparada aos sentimentos e benesses da abolição da escravatura. Também pode ser compreendida como uma forma de os trabalhadores buscarem empregos com melhores condições, não se submetendo a situações degradantes.

A distribuição equitativa e universal é positiva tanto para os pobres quanto para os ricos. Para os últimos a renda de cidadania lhes confere maior grau de segurança pública, pois à medida que as classes menos favorecidas economicamente passam a ter mais dignidade e cidadania, a tendência é a queda dos índices de criminalidade. Já para os pobres é importante para afastar o estigma em relação aos beneficiários, transpassam o conceito de benefício, alcançando um patamar de direito de cidadania. Além disso, as pessoas mais pobres podem buscar se qualificarem e buscar empregos cada vez melhores, pois alcançar certo patamar de renda não significa o término do benefício.

3.4 Renda Básica de Cidadania no Brasil: a visão de Suplicy

Após a análise das propostas e programas de Renda Mínima, é momento de verificar a proposta mais recente de transferência de renda, elaborada por Eduardo Suplicy: a Renda Básica de Cidadania. Por muitos considerada uma ideia insana, inexecutável; por outros considerada o melhor instrumento para a efetivação da tão almejada justiça social.

[...] é impossível pensar hoje em dia no futuro da proteção social, tanto na Europa quanto no resto do mundo, sem recordar o abono universal, ou seja, a ideia de pagar a todos os cidadãos, de forma incondicional, uma renda básica, cumulativa com qualquer outra (Van Parijs e Vanderborght, 2006, p. 29).

A Renda Básica de Cidadania (Lei 10.835/04) foi proposta por Suplicy e aprovada no Congresso no ano de 2001, sendo sancionada no dia 8 de janeiro de 2004.

Diferente da renda mínima, que foca sua ação nos mais vulneráveis socioeconomicamente e, na maioria dos casos, exige condições para o recebimento do benefício, a renda básica ocorre de forma universal, ou seja, todos os cidadãos possuem o direito de receber o valor correspondente ao benefício. Porém, a Lei que prevê a Renda Básica no Brasil traz peculiaridades quanto ao conceito da BIEN (Basic Income European Network).

A legislação brasileira dispõe que é direito de todo cidadão brasileiro residente no país e a todos os estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. O programa deverá entrar em vigor por etapas, a critério do poder Executivo, seguindo as possibilidades econômicas do país e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua implantação deve dar prioridade, inicialmente, às camadas mais necessitadas da população.

São vários os fundamentos elaborados para justificar a maior eficácia dos programas de distribuição de renda incondicionada: 1) Elimina a burocracia envolvida; 2) Acaba com o estigma existente em relação aos beneficiários de programas como o Bolsa Família; 3) Estimula as pessoas a procurarem outras fontes de renda, pois é cumulável, ou seja, não desaparece quando o beneficiário adquire outra forma de renda; 4) É um instrumento de combate a incerteza, favorecendo a dignidade e a liberdade humana; 5) Não é um programa assistencialista ou transitório; 6) Estimula o desenvolvimento de atividades não reconhecidas no mercado, bem como trabalhos voluntários, filantrópicos, voltadas ao cuidado do lar ou de assistência social; 7) Aumenta a competitividade da economia.

O programa está em consonância com os ideais de justiça social, igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade e democracia. No entanto, Suplicy destaca que outras medidas e programas sociais são fundamentais, como saúde, educação, reforma agrária, saneamento e estímulo a formas cooperativas de produção (2013).

Suplicy coaduna com a ideia que o benefício deve ser monetário, pois outros métodos de assistência (como doação de cestas básicas) estão mais expostos a uso políticos e desvios indevidos de recursos. Já a fiscalização da renda monetária é mais transparente, além de conferir maior liberdade aos usuários, que podem fazer suas escolhas de acordo com as suas necessidades.

Outro aspecto importante é o caráter universal, ou seja, para todos. Para diagnosticar algum beneficiário do Programa Bolsa Família, por exemplo, é preciso realizar uma triagem complexa e minuciosa para saber se atende as condições socioeconômicas impostas. Nesse cenário, em muitos casos a pessoa é pobre, vive em condições de miséria, mas possui um rendimento que extrapola, em poucos reais, os limites impostos pelas condicionantes do programa, fazendo com que a pessoa se sinta lesada.

Além de diminuir os esforços na fiscalização e diagnóstico dos beneficiários, a Renda Básica alcança em maior escala e de forma mais prática os pobres. Os que detêm maior poder aquisitivo também tem direito ao benefício, o que contribui para que não haja estigmas, humilhações e segregações. É comum o surgimento desse estigma a beneficiários de programas focalizado nos mais pobres, como o Bolsa Família, por exemplo, que é chamado de “Bolsa esmola”, “Bolsa vagabundo”, dentre outros termos pejorativos.

Muitos questionamentos acerca da Renda Básica têm relação com um possível estímulo ao desemprego, porém, Suplicy aponta a política pública em tela como instrumento de combate à armadilha da pobreza ou possível desincentivo ao trabalho que os demais programas proporcionam. Nos programas tradicionais implementados até então, qualquer adicional na renda formal da família/indivíduo pode significar o rompimento do benefício. Nesse ponto:

Portanto, a Renda de Cidadania faz sempre valer o esforço do trabalho. Uma vez que a pessoa possa manter o valor integral de sua renda básica, esteja empregada ou não, sua situação será melhor quando estiver trabalhando do que desempregada (Suplicy, 2013, p. 22).

Nos debates que ocorreram na década de 90, Suplicy mencionava o trabalho como forma de valor, autonomia e dignidade ao cidadão, um processo pelo qual este se torna útil a sociedade, sendo um anseio pessoal de todos, não é apenas uma atividade geradora de renda (1992). Em sua visão, os afortunados financeiramente continuam trabalhando, mesmo tendo suas necessidades atendidas, pois é intrínseco ao ser humano almejar o progresso, e isso não é diferente nas famílias carentes de recursos.

Má sorte para os preguiçosos: eles receberão uma pequena renda. O dever da sociedade não vai além de prover a cada pessoa uma participação justa naquilo que a natureza colocou à sua disposição, sem usurpar o dinheiro de cada um (Fourieur *in* Suplicy, 2006, p. 38).

Além do mencionado, a Renda Básica é útil para subsidiar ofícios e labores que são significativos e não são reconhecidos, ou seja, negligenciados. Alguns exemplos são: atividades voluntárias, atividades de manutenção do lar, cuidado com idosos e recém-nascidos, etc.

3.5 Renda Mínima X Renda Básica

Nesse contexto, a partir dos aspectos supra analisados é possível visualizar as divergências entres os programas de Renda Mínima e Renda Básica. O PGRM e o Programa Bolsa Família são exemplos de programas de Renda Mínima, logo possuem uma série de condicionalidades, já a Renda Básica é incondicionada e abrange toda uma comunidade política.

Os programas de Renda Mínima, em análise rasa, demonstram uma eficácia maior, pois a proposta proporciona uma estimativa de valores mais palpável e sua implementação aparentemente é mais rápida. Porém, ela implica em um nível maior de esforços em diagnosticar aqueles que se enquadram ou não nas imposições do programa, além da complexa dificuldade de realizar sua fiscalização, o que causa transtornos administrativos e operacionais.

A Renda Básica possui maior ímpeto de combate à desigualdade, já que teria a participação das classes mais altas e conseqüentemente o valor do auxílio seria maior. Por isso é que os ricos receberão a renda, mas também contribuirão com mais, pagando seu próprio benefício, como o de muitos outros. (Suplicy, 2006).

Desta feita, a Renda Básica aparenta ser mais combativa em dirimir as gritantes desigualdades sociais da nação, pois visa estabelecer patamares maiores de dignidade e cidadania, além de distanciar o estigma da pobreza em relação aos beneficiários.

Embora a Renda Mínima tenha suas benesses, pois impõe condições que conduzem os beneficiários a outras políticas públicas, como de saúde e educação, as condicionalidades impostas, muitas vezes, são armadilhas da pobreza. O programa Bolsa Família, por exemplo, ao impor um limite de rendimentos aos beneficiários pode desestimular que os membros da casa a entrar no mercado de trabalho formal, pois ao cruzar os dados e detectar a renda um pouco acima do limite extingue-se o benefício.

Nesse cenário, o núcleo familiar fica refém das condições impostas pelo programa, pois o emprego formal de um dos familiares, mesmo que ultrapasse em poucos reais o limite estabelecido, pode resultar na perda dos demais benefícios. Desta maneira, torna-se mais atrativo o mercado informal, que mantém o indivíduo na situação de vulnerabilidade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas têm como condão solucionar um problema público, nessa esteira, no decorrer do trabalho ficam evidentes os problemas que justificam a implementação de políticas públicas de distribuição de renda, que são elementares para o alcance da paz social.

Como visto no decorrer da pesquisa, as políticas públicas de distribuição de renda visam erradicar um problema crônico da sociedade brasileira que é a gritante desigualdade de recursos e oportunidades, fruto de estruturas doentias herdadas de um passado marcado pela constante exploração dos mais vulneráveis

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo vários direitos sociais, tornando-se uma “Constituição Cidadã”. O artigo terceiro em que elencou como objetivo da república a erradicação da pobreza, miséria e da marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais, trouxe a esperança da erradicação da miséria e redução da enorme desigualdade social, porém os avanços foram pequenos, insuficientes para erradicar a miséria.

Os programas até então implementados no Brasil, foram programas de renda mínima, que tem como características principais a focalização e a imposição de condicionalidades. As condicionalidades têm prós e contras, um dos aspectos positivos é conduzir as populações vulneráveis ingressarem em outras políticas públicas, efetivando, assim, outros direitos básicos, como o acesso a saúde, educação, e assistência social. Porém, a imposições de condicionalidades gera uma somatória de esforços para diagnosticar a população em vulnerabilidade bem como a complexa fiscalização do cumprimento das condições causando transtornos na administração e operacionalização do sistema de assistência social, vide o recentemente instituído Auxílio Emergencial.

Já a focalização, é prejudicial pois direciona o foco dos programas apenas às famílias em condição de miserabilidade, levando a estigmatização dos beneficiários, como ocorre atualmente com o programa família, que é alvo de discursos reacionários como “bolsa-esmola”, “bolsa-vagabundo”, dentre outros termos pejorativos.

A renda mínima ainda traz a possibilidade de transformar-se em armadilha da fome para alguns beneficiários, pois estes podem optar por trabalhos no mercado informal, mesmo que estes sejam degradantes e em condições desumanas, do que ingressar no mercado formal e perder o benefício.

Diante dessa conjuntura, a renda básica surge como um modelo abrangente, que não impõe condicionalidades e é universal, ou seja, é direito inerente a todos os cidadãos de uma comunidade política.

A renda básica apresenta potenciais maiores para diminuir a desigualdade social, além de ser progressiva, atingindo valores maiores e proporcionando meios para os cidadãos encontrarem melhores condições de vida, afasta, pelo seu caráter universal, o estigma da pobreza. O valor da renda básica deve ser suficiente para prover o necessário para que todos tenham condições de viver em condições dignas, proporcionando mais autonomia e liberdade.

No Brasil foi aprovada em 2004 a lei 10.835/04, Lei da Renda Básica de Cidadania, apresentada em 2001 pelo senador Eduardo Suplicy. A mesma dispõe que a renda básica de cidadania será implementada por etapas, progressivamente, uma particularidade em relação ao conceito de universalidade, mas compreensível por conta do contingente populacional e poucas perspectivas orçamentárias para a implementação imediata a todos.

A renda básica pode vir a cumprir com a norma programática constitucional prevista no artigo 3º, a qual determina como objetivo da República Federativa Brasileira a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a diminuição da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. No entanto, o que ficou evidente é que até o presente momento foram implementados somente programas burocráticos, os quais não atingem o objetivo de forma abrangente e eficiente, acabando por refletir ainda mais o problemático quadro político econômico brasileiro. Trata-se de um contexto em que o país tem elevado número de pobreza e políticas públicas ineficientes, as quais excluem um grande número de pessoas devido aos requisitos que burocratizam os programas, concluindo-se, portanto, que a Renda Básica de Cidadania seria uma forma mais eficiente no combate às desigualdades devido ao seu caráter universal.

A regulamentação e implementação da Renda Básica de Cidadania aparece como uma expectativa de transição entre o Programa Bolsa Família para Renda Básica de Cidadania. As possibilidades de que a Renda Básica de Cidadania seja implementada em um futuro próximo se maximizam em um cenário de crise e instabilidades, onde a atuação estatal e os conceitos de solidariedade demonstram ser a solução para que a justiça e paz social sejam concretizadas mostrando como a Renda Básica de Cidadania se constitui num instrumento fundamental para se assegurar liberdade real para todos os seres humanos.

Porém, a renda básica de cidadania não caminha sozinha. Ela pretende transferir renda e garantir uma igualdade básica para todos, porém o acesso aos serviços públicos deve ser expandido e a qualidade deles deve ser melhorada. Ou seja, o Estado deve atuar em vários setores de forma articulada, para que seja possível maior eficácia da renda básica de cidadania, e, portanto, maior desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

- ADAS, Melhem. **A fome: crise ou escândalo**. 17^a Ed. São Paulo: Moderna, 1988.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Versão traduzida por Daniela Beccaria Versiane. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2000.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.
- CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **Da renda mínima à renda básica de cidadania**. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/278726/1/Cardoso_Fabio-LuizLopes_M.pdf
- DIAS, Reinaldo. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.
- DYE, Thomas. **Undertanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.
- FERREIRA, Leonardo Teodoro. **Auxílio Emergencial: Uma via expressa para a Renda Básica Universal?** Disponível em: <https://diplomatie.org.br/uma-via-expressa-para-a-renda-basica-universal/>
- GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Sérgio Faro. Porto Alegre: L&PM, 2012.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GONZALEZ, Lauro e LOTTA, Gabriela. Erros de gestão podem deixar 6 milhões de famílias sem auxílio na pandemia. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/erros-de-gestao-podem-deixar-6-milhoes-de-familias-sem-auxilio-na-pandemia.shtml>
- GRINOVER, Ada Pellegrini e WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- GUILHERME, ROSILAINE CORADINI. **Renda mínima de inserção e transferência condicionada de renda: as (a) simetrias entre União Europeia e MERCOSUL**. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8378> .
- HOWLETT, Michael, RAMESH, M., PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IANNI, Octavio. **O Colapso do populismo no Brasil**. 4^o ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

JUNIOR, Osvaldo Canela. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. Ed. 4. São Paulo: Atlas, 1999.

LICIO, Elaine Cristina. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/5247> .

MENEZES, Francisco e SANTARELLI, Mariana. **O bolsa família Funciona?** . Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-bolsa-familia-funciona/>

MORE, Thomas. **Utopia** - Versão traduzida por Anah de Melo Franco. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

QUINALHA, Renan Honório. **Justiça de transição: contornos do conceito**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Natália Andrade Machado. **Programa Bolsa Família: Impactos e desafios no enfrentamento à pobreza no Brasil**. Disponível em <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/5222/1/TCC%20NAT%C3%81LIA.pdf> .

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SUPLICY, Eduardo Matarazz. **Renda Básica: Renda Mínima Garantida para o século XXI?**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VAN PARJIS, Philippe. **Capitalismo de renda básica**. In: *Lua Nova*, nº 32, abril, 1994.



VIDERE

V. 13, N. 28, SET-DEZ. 2021

ISSN: 2177-7837

Recebido: 10/07/2021.

Aprovado: 13/09/2021.

Páginas: 462-484.

DOI: 10.30612/videre.
v13i28.12798

*

Doutoranda em Direito do
Trabalho e da Seguridade
Social.
Mestra em Direitos
Humanos.
Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo.
thamiris.evaristo@gmail.
com
OrcID: 0000-0001-5807-5548



Crítica marxista do direito e greve geral de 2017: estudo de caso a partir da forma jurídica

Marxist criticism of the law and general strike of 2017: case study from the legal form

Crítica marxista de la ley y huelga general de 2017: estudio de caso desde la forma legal

*Thamiris Evaristo Molitor**

Resumo

O objetivo do presente é analisar, por meio da crítica marxista do direito, as decisões exaradas com relação à greve de uma das categorias profissionais inseridas no contexto da greve geral de 2017, contra as reformas trabalhista e previdenciária. Para tanto, inicialmente, desenvolverá uma revisão de literatura sobre a crítica marxista do direito, de autores estrangeiros como Pachukanis e Edelman, como também de autores brasileiros, estando a presente análise, portanto, inserida primordialmente no campo de pesquisa da sociologia do direito e do direito do trabalho. Após, refletirá sobre os conceitos de ideologia jurídica e limites do direito do trabalho para melhoria da situação da classe trabalhadora. Por fim, analisará as decisões exaradas pelos TRT da 17ª Região e TST no dissídio de greve dos rodoviários da grande Vitória-ES à luz dos autores apresentados. Conclui que o método marxista de crítica do direito continua atual e necessário para se debater o papel da forma jurídica no capitalismo.

Palavras-chave: Greve política. Crítica marxista do direito. Direito do trabalho.

Abstract

The objective of this article is to analyze, through Marxist criticism of law, the decisions made in relation to the strike of one of the professional categories inserted in the context of the general strike of 2017, against the

labor and social security reforms. To this end, initially, it will develop a literature review on the Marxist critique of law. The present analysis is therefore inserted primarily in the research field of the sociology of law and labor law. Afterwards, it will also reflect on the concepts of legal ideology and the limits of labor law to improve the situation of the working class. Finally, it will analyze decisions made by one Regional Labor Court and by the Superior Labor Court in the strike agreement of the highway workers in the greater Vitória-ES. It concludes that the Marxist method of criticizing law remains current and necessary to debate the role of the legal form in the capitalist mode of production.

Keywords: Political strike. Marxist criticism of law. Labor law.

Resumen

El objetivo del artículo es analizar, a través de la crítica marxista al derecho, las decisiones tomadas en relación a la huelga de una de las categorías profesionales partes de la huelga general de 2017 contra las reformas laboral y previsional. Así, desarrollará una revisión de la literatura sobre la crítica marxista del derecho, por lo que el presente análisis se inserta principalmente en el campo de la investigación en sociología del derecho y derecho laboral. También se reflexionará sobre los conceptos de ideología jurídica y los límites del derecho laboral para mejorar la situación de la clase trabajadora. Finalmente, analizará las decisiones tomadas por un tribunal regional y por el Tribunal Superior del Trabajo en el acuerdo de huelga de los trabajadores de la carretera del una área metropolitana brasileña. Concluye que el método marxista de criticar el derecho sigue siendo actual y necesario para debatir el papel de la forma jurídica en el modo de producción capitalista.

Palabras clave: Huelga política. Crítica marxista de la ley. Derecho laboral.

INTRODUÇÃO

“Aumentar o salário, como? Ele está fixado pela lei de bronze na menor soma indispensável, exatamente no necessário para os operários poderem comer pão seco e fabricar filhos... Se cai muito baixo os operários morrem e a procura de novos homens faz com que ele suba. Se sobe muito alto, o excesso de oferta faz com que baixe. É o equilíbrio das barrigas vazias, a condenação perpétua à escravidão da fome.” (ZOLA, 1979, p. 152).

A greve é um instituto de cessação coletiva do trabalho utilizado pela classe operária para buscar melhoras em suas condições materiais ou garantir conquistas já adquiridas que estão em ameaça. É uma ferramenta de pressão dos trabalhadores e trabalhadoras que surge no início do capitalismo (COGGIOLA, 2010), visto que, conforme corrente teórica que será debatida no presente trabalho, a forma como o trabalho é organizado em cada modo de produção é específico e, por isso, não se pode utilizar conceitos do capitalismo para se referir a outros momentos históricos. Nesse sentido, havia paralisação do trabalho na idade média, por exemplo, mas não se tratava de “greve”, visto que esse instituto surgiu com a generalização do trabalho assalariado fabril no capitalismo.

No capitalismo, então, numerosas são as greves que acontecem e aconteceram visando à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora. Inicialmente tratadas como crime, foram sendo *legalizadas* e colocadas sob a influência do direito, que passou a estabelecer normas específicas para que a greve fosse considerada lícita ou ilícita. A greve se torna o direito de greve, deixando de ser um fato operário e passando a ser uma idealização jurídica (EDELMAN, 2016; CORREGLIANO, 2014).

Ainda assim, trata-se de ação importantíssima para avanços e conscientização da classe trabalhadora contra a exploração sofrida. Por esse motivo, elegemos a greve para estudo de caso a ser feito a partir da crítica marxista do direito.

O caso escolhido é da greve dos rodoviários na grande Vitória, Espírito Santo, em decorrência dos protestos contra as reformas trabalhista e previdência, em 2017, que culminaram em greve geral no Brasil. Foi escolhido tal caso, especificamente, considerando que houve manifestação tanto do Tribunal Regional do Trabalho competente como também do Tribunal Superior do Trabalho, possibilitando a análise da resposta da forma jurídica à concretização do *direito de greve* dos trabalhadores em casos de “greve política”, entendida como ilícita pelo direito do trabalho brasileiro.

Para que a análise seja possível, faremos inicialmente uma breve recuperação de autores que se dedicaram à crítica marxista do direito, principalmente no que se refere ao jurista Evgeni Pachukanis, além do próprio Karl Marx.

Em decorrência, também discutiremos o papel da ideologia jurídica no direito do trabalho, com centralidade na figura do sujeito de direito e o seu papel no que se refere ao entendimento da classe trabalhadora não como classe, mas como conjunto de indivíduos isolados.

O método a ser utilizado no presente é o materialismo histórico dialético, através de revisão bibliográfica de autores marxistas e aplicação dos conceitos aos documentos analisados, que são as decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região e do Tribunal Superior do Trabalho.

A relevância do debate proposto no presente é patente, considerando o momento político atual de crise do capital e retiradas cada vez maiores de garantias antes entendidas como básicas aos trabalhadores, por meio da reforma trabalhista, da recente reforma previdenciária de 2019 e, ainda, pela lei nº 14.020 de 2020 que instituiu o programa emergencial de manutenção do emprego e da renda, supostamente em decorrência da atual pandemia de coronavírus.

1 CRÍTICA MARXISTA DO DIREITO

A forma jurídica no capitalismo está intimamente ligada ao processo de prote-

ção e “desproteção” cíclica do trabalho e, conseqüentemente, avanços e retrocessos do que chamamos de direitos humanos. Principalmente no que se refere aos direitos sociais, a questão fica “(...) muito mais no campo da resistência do que da conquista” (CORREIA, 2017, p. 147). Para apresentar tal questão, importante se faz a reflexão sobre a ligação entre a forma jurídica e a forma mercadoria.

Assim, importa trazer, de forma breve pela limitação de espaço, o debate sobre o processo de trabalho no capitalismo. É esse processo que cria valor, o qual se incorpora nas mercadorias para serem vendidas no mercado. O caráter misterioso da mercadoria consiste no fato de que ela é produto do trabalho humano e assume propriedades sociais, refletindo relações sociais entre objetos. Esse caráter misterioso é o próprio fetichismo da mercadoria, esse obscurecimento do fato de que o valor incorporado na mercadoria é fruto de trabalho humano ocorrido na esfera da produção. O valor, portanto, não surge na esfera da circulação, que é o momento da troca de mercadorias equivalentes entre proprietários.

O fetichismo da mercadoria, portanto, consiste nessa aparência de que não é o trabalho humano que produz o valor, sendo algo que “(...) se cola aos produtos do trabalho tão logo eles são produzidos como mercadorias e que, por isso, é inseparável da produção de mercadorias” (MARX, 2013, pp. 147-148).

Em verdade, é essencialmente o trabalho vivo – o trabalho atual, que é absorvido pelo capital para sua autovalorização – que produz riqueza, visto que o “(...) capital é trabalho morto, que, como um vampiro, vive apenas da sucção de trabalho vivo, e vive tanto mais quanto mais trabalho vivo suga” (MARX, 2013, p. 307).

Entretanto, “(...) as mercadorias não podem ir por si mesmas ao mercado e trocar-se umas pelas outras” (MARX, 2013, p. 159), é necessário que as pessoas sejam entendidas como iguais, livres e proprietárias de mercadorias que possam ser trocadas por outras mercadorias equivalentes, pois “(...) somente a expressão de equivalência de diferentes tipos de mercadoria evidencia o caráter específico do trabalho criador de valor, ao reduzir os diversos trabalhos contidos nas diversas mercadorias àquilo que lhes é comum: o trabalho humano em geral” (MARX, 2013, p. 128), a fim de que haja circulação de riquezas. É nesse sentido que a forma mercadoria se encontra com a forma jurídica, já que essas pessoas entendidas como livres, iguais e proprietárias são os próprios sujeitos de direito.

Antes de prosseguir, destacamos que a elaboração desse conceito não é unânime, havendo discordância com relação à identificação dessas “pessoas” com os sujeitos de direito. Um exemplo de trabalho recente questionando essa identificação na crítica marxista do direito é o artigo de Casalino, o qual coloca que:

A pessoa deve ser compreendida, então, como forma social de representação, isto é, suporte-titularidade da relação mercantil ou a própria mercadoria enquanto projeção subjetiva, dotada de consciência

e vontade adequadas às necessidades e vicissitudes materiais de seu intercâmbio recíproco universal, ou seja, o processo generalizado de troca. (CASALINO, 2019, p. 2891)

Colocada a discordância, retorno à interpretação, na qual nos filiamos, de que a partir dos conceitos expostos acima, o jurista marxista Evgeni Pachukanis teorizou sobre a função do sujeito de direito no modo de produção capitalista chegando à conclusão de que esses sujeitos são, propriamente, as pessoas que vão ao mercado vender as mercadorias, “escondidas” na relação social das coisas a serem trocadas. São pessoas dotadas da subjetividade jurídica desenvolvida na passagem do feudalismo para o capitalismo, momento em que ocorre a dissolução das relações orgânicas patriarcais daquele modo de produção. As relações sociais passam a ser baseadas na “autonomia da vontade” jurídica: todos passam a poder livremente negociar e firmar contratos, sendo considerados como iguais para tanto¹.

Esses sujeitos, então, não dispõem de nenhuma propriedade a não ser a sua capacidade de trabalhar – mas podem livremente pactuar contratos com os donos do meio de produção a partir do mesmo patamar jurídico, pois são iguais perante o direito, diferentemente de como ocorria com os servos e senhores no feudalismo – vendem, então, sua força de trabalho em troca do salário. O direito, para Marx, “(...) está vinculado assim a um modo de organização da subjetividade humana que permite a circulação das mercadorias em geral (e a circulação do próprio indivíduo como mercadoria da qual ele é o único possuidor)” (NAVES, 2014, p. 50). Dessa forma, fica evidente a ligação essencial que se coloca entre a forma mercadoria e a forma jurídica, visto que o sujeito de direito é essencial para que possa ocorrer a circulação de mercadorias, inclusive sua própria força de trabalho. Conforme Pachukanis:

A esfera do domínio, que assume a forma do direito subjetivo, é um fenômeno social imputado ao indivíduo da mesma maneira que o valor, também um fenômeno social, é imputado à coisa, um produto do trabalho. O fetichismo da mercadoria completa-se com o fetichismo jurídico. Assim, em determinado grau de desenvolvimento, as relações huma-

¹ Ainda sobre o tema, importa destacar o seguinte trecho d'O capital em que Marx discorre sobre a mercadorização da força de trabalho, sendo que os sujeitos de direitos sobre os quais estamos debatendo são, exatamente, o suporte dessa mercadoria: “(...) a força de trabalho só pode aparecer como mercadoria no mercado na medida em que é colocada à venda ou é vendida pelo seu próprio possuidor, pela pessoa da qual ela é a força de trabalho. Para vendê-la como mercadoria, seu possuidor tem de poder dispor dela, portanto, ser o livre proprietário de sua capacidade de trabalho, de sua pessoa. Ele e o possuidor de dinheiro se encontram no mercado e estabelecem uma relação mútua como iguais possuidores de mercadorias, com a única diferença de que um é comprador e o outro, vendedor, sendo ambos, portanto, pessoas juridicamente iguais. A continuidade dessa relação requer que o proprietário da força de trabalho a venda apenas por um determinado período, pois, se ele a vende inteiramente, de uma vez por todas, vende a si mesmo, transforma-se de um homem livre num escravo, de um possuidor de mercadoria numa mercadoria. Como pessoa, ele tem constantemente de se relacionar com sua força de trabalho como sua propriedade e, assim, como sua própria mercadoria, e isso ele só pode fazer na medida em que a coloca à disposição do comprador apenas transitoriamente, oferecendo-a ao consumo por um período determinado, portanto, sem renunciar, no momento em que vende sua força de trabalho, a seus direitos de propriedade sobre ela.” (MARX, 2013, pp. 242-243).

nas no processo de produção adquirem uma forma duplamente enigmática. Por um lado, elas atuam como relações de coisas-mercadorias, e, por outro lado, como relações volitivas de unidades independentes e iguais umas em relação às outras: os sujeitos jurídicos. Ao lado da propriedade mística do valor, surge uma coisa não menos misteriosa: o direito. Ao mesmo tempo, uma relação única e integral assume dois aspectos abstratos fundamentais: um econômico e um jurídico. (PACHUKANIS, 2017, p. 146).

O trabalhador vende a sua força de trabalho em troca de uma mercadoria equivalente, que é o salário. Essa é, então, uma relação social específica do capitalismo mediada pelo direito, que também é um mecanismo específico do capitalismo. Nas palavras de NAVES (2008, p. 58), “(...) a relação de equivalência permite que se compreenda a especificidade do próprio direito, a sua natureza intrinsecamente burguesa”. O trabalhador só pode ser visto como proprietário capaz de vender sua única mercadoria, a força de trabalho, quando se torna sujeito de direito. Nesse sentido, a forma jurídica, então “(...) nasce somente em uma sociedade na qual impera o princípio da divisão do trabalho, ou seja, em uma sociedade na qual os trabalhos privados só se tornam trabalho social mediante a intervenção de um equivalente geral” (NAVES, 2008, p. 57), o dinheiro. O “trabalhador não tem outro ‘direito’ que não seja o de vender sua força de trabalho e receber o ‘preço’ sob a forma de salário” (EDELMAN, 2016, p. 29).

Apenas com o surgimento da forma jurídica no capitalismo “(...) houve a necessidade de conferir ao homem (...)” o status de igual e livre, “(...) pois somente um homem livre e igual é que poderia dispor do próprio corpo em prol de outrem” (BASTOS, 2018, p. 128). Para Marx, nesse sentido, o direito é uma “(...) ‘ilusão comunitária’ (...): como ele era condicionado pelas contradições da base material, ele nunca poderia permitir ‘o exercício da livre vontade’, pois este estaria sempre anulado pelo poder reificador do modo de produção capitalista institucionalizado” (BASTOS, 2018, p. 132).

Na verdade, entendemos que tal interpretação do fenômeno jurídico é errônea, visto que a forma jurídica traz conseqüências concretas essenciais para o capitalismo. A própria “(...) constituição dos indivíduos em sujeitos de direito não se dá por meio de procedimentos de interpelação propriamente subjetivos, mas materiais”. A condição de sujeito de direito é atribuída a todos e todas “(...) independentemente de qualquer subjetividade psicológica (...)”, tornando impossível “(...) existir na sociedade capitalista sem a condição de sujeito de direito (...)” pois ela “(...) é mediação necessária da sociabilidade” (BATISTA, 2015, p. 103).

A própria especificidade da forma jurídica no modo de produção capitalista advém da universalização “(...) da condição de sujeito de direito como mediação da participação nas relações sociais de produção (...)”, pois cada sujeito, “(...) para que possa se movimentar nessas relações, necessariamente assumirá a condição de sujei-

to de direito já a partir de seu nascimento, ou, em algumas hipóteses, até mesmo antes disso”. Disso resulta, em oposição à teoria de que o direito seria uma “ilusão”, assim como alguns autores defendem com relação à ideologia, o fato de que essencialmente a interpelação ideológica do sujeito de direito interfere não só na constituição de própria individualidade das pessoas que vivem no capitalismo, como também a própria “(...) possibilidade de que cada indivíduo mantenha relações sociais de produção no seio” desse modo de produção (BATISTA, 2015, p. 103).

Ou seja, mais do que manifestação “ilusória”, a forma jurídica coloca bases materiais para a própria possibilidade de existência dentro da sociedade capitalista ao estabelecer, por exemplo, a necessidade de os sujeitos de direitos trocarem os seus equivalentes para poderem se reproduzir no capitalismo.

E essa troca de equivalentes encoberta o fato de que a força de trabalho é a mercadoria essencial para a produção de valor no capitalismo. O preço pago pelo capitalista ao trabalhador individual pela sua jornada de trabalho, o salário, é menor do que a “cota” dele no valor que os trabalhadores produzem socialmente, com o auxílio dos meios de produção. Esse é o segredo do capital: é pago ao trabalhador pela sua jornada inteira de trabalho apenas as horas que correspondam ao suficiente para mantê-lo vivo e a “sobra” produzida nas demais horas da jornada é apropriada pelo capitalista, sendo denominada de “mais-valor”. Esse mais-valor é o valor produzido pelo trabalhador, mas apropriado pelo capitalista. Este se esforça ao máximo para aumentar a taxa do mais-valor, diminuindo os gastos com a produção o quanto possível, inclusive, ou principalmente, os custos com a força de trabalho. A finalidade última do capitalismo é, assim, a própria acumulação:

Se não trabalhasse para o capitalista, mas para si mesmo, independentemente, ele [o trabalhador] continuaria a dedicar, mantendo-se iguais as demais circunstâncias, a mesma média diária de horas de sua jornada à produção do valor de sua força de trabalho e, desse modo, à obtenção dos meios de subsistência necessários à sua manutenção ou reprodução contínua. (...) Portanto, denomino ‘tempo de trabalho necessário’ a parte da jornada de trabalho em que se dá essa reprodução, e ‘trabalho necessário’ o trabalho despendido durante esse tempo. Ele é necessário ao trabalhador, porquanto é independente da forma social de seu trabalho, e é necessário ao capital e seu mundo, porquanto a existência contínua do trabalhador forma sua base.

O segundo período do processo de trabalho, em que o trabalhador trabalha além dos limites do trabalho necessário, custa-lhe, de certo, trabalho, dispêndio de força de trabalho, porém não cria valor algum para o próprio trabalhador. Ele gera mais-valor, que, para o capitalista, tem todo o charme de uma criação a partir do nada. A essa parte da jornada de trabalho denomino tempo de trabalho excedente (...). (MARX, 2013, pp. 293-294).

De acordo com Marx, então, o capitalista é o proprietário dos meios de produção e, como classe exploradora, está sempre buscando formas de aumentar a quantidade de mais-valor, seja aumentando o tempo e a intensidade do trabalho, seja diminuindo o preço pago pela mercadoria força de trabalho: “o capitalista obriga o operário a dar a seu trabalho o nível normal, e se possível um nível superior de intensidade, e força-o, o tanto quanto possível, a prolongar o processo de trabalho além do tempo necessário para reposição do salário” (MARX, 1978, p. 18). Os proprietários dos meios de produção apenas compram a força de trabalho para produzir mercadorias em virtude do intuito de acumular mais-valor.

Nesse sentido, o capital se utiliza de vários instrumentais que visam ao rebaixamento dos salários – o preço pago pela utilização da força de trabalho – para aumentar a extração de mais-valor. Na crítica marxista da forma jurídica é pressuposto que mesmo se o empresariado respeitasse leis “perfeitas” em seu conteúdo², ainda assim a classe trabalhadora continuaria a ser explorada, visto que a troca de equivalentes regulamentada pela forma jurídica está completamente integrada ao modo de produção, pois “o direito não como atributo de uma sociedade humana abstrata, mas como uma categoria histórica que corresponde a um determinado meio social, construído sobre a oposição de interesses privados” (PACHUKANIS, 2017, p. 96).

A partir do entendimento de o direito é uma categoria histórica específica, importante, também, mencionar o conceito de poder jurídico, trazido por Correia. Esse poder seria carregado por todos os sujeitos de direitos e emanam da própria norma jurídica. Segundo o autor, em uma perspectiva estruturante, seria o Estado, “(...) por meio de suas competências repartidas (...)” juridicamente, que faria “(...) valer o poder jurídico, numa ligação mais direta e imediata com a produção da norma de conduta e da vigilância de sua observação” (CORREIA, 2017, p. 150). Assim, o poder legislativo produz normas, o judiciário observa seu cumprimento e o executivo as põe em prática, conforme princípio da legalidade estrita da administração pública. Mas, por outro lado, “(...) cada um de nós pode exercer este poder jurídico individualmente por meio de sua faculdade de fazê-lo ser exercitado”, reafirmando, desse modo, o alastramento do direito sobre todas as relações humanas no capitalismo. Tudo pode ser judicializado ou se submeter ao poder da forma jurídica. Um exemplo prático é o próprio princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição brasileira. Veja-se citação do referido autor:

² Sobre essa questão, importa destacar que a forma jurídica não se trata apenas da norma, conforme elaborada Pachukanis: “A partir disso, a jurisprudência dogmática conclui que todos os elementos essenciais da relação jurídica, inclusive o próprio sujeito, são gerados pela norma. Na realidade, é claro que a premissa fundamental sob a qual todas essas normas concretas adquirem sentido é a presença da economia mercantil-monetária. Só com essa premissa, o sujeito jurídico tem o seu substrato material na pessoa do sujeito econômico egoísta, que a lei não cria, mas encontra. Onde esse substrato está ausente, a relação jurídica correspondente é inconcebível a priori.” (PACHUKANIS, 2017, p. 120).

Logo, quanto temos um direito, constante da *norma agendi*, violado, abre-se a cada um a possibilidade de buscar as instâncias oficiais para almejar a sua restituição, quer pelo retorno à situação original, quando possível, quer por meios como indenização etc. Esta faculdade de agir, de fazer valer o poder jurídico, vai sendo replicada na sociedade, por meios dos sindicatos, das igrejas, das escolas etc. Há, pois, uma sujeição, na perspectiva da ideologia jurídica, que vai interpelando a todos para que o poder jurídico seja sempre restabelecido. Enfim, tudo isso se dá exatamente para que o poder burguês, que é o poder jurídico, seja sempre revigorado. Assim, temos, em torno da idéia de poder jurídico, de novo toda saga já anunciada anteriormente: interpelação dos indivíduos pela ideologia, processo constante de reconhecimento na perspectiva ideológica, aparelhos ideológicos de Estado, ou seja, a presença de todos os elementos necessários à lógica de reprodução da extração de mais-valor da força de trabalho, necessária à acumulação típica do capital. (CORREIA, 2017, p. 151).

Essa é uma breve apresentação da crítica marxista à forma jurídica. Passemos, então, a refletir especificamente acerca dos direitos sociais e o papel que a ideologia jurídica assume para que o debate sobre o direito do trabalho tenha a aparência de possibilidade de emancipação dos sujeitos de direito.

2 DIREITO DO TRABALHO E IDEOLOGIA JURÍDICA

A partir do debate posto no item anterior, podemos perceber que a categoria sujeito de direito desloca a análise de classe, proposta pelo marxismo, para uma análise humanista, que coloca o “homem” como centro do debate, causando o apagamento do real conflito da classe trabalhadora *versus* a classe capitalista que está na essência do direito.

Os direitos humanos tanto em perspectiva internacional (tratados e convenções) quanto em perspectiva já internalizada nos países (constituições e direitos fundamentais), assumem o discurso de que o sujeito de direito é a finalidade última do direito, não devendo as pessoas serem utilizadas como meio, mas sempre como fim em si mesmas. Juristas humanistas argumentam com base nessas normativas pelo respeito à dignidade da pessoa humana, acreditando que o efetivo cumprimento das normas de direitos humanos seria suficiente para a efetivação de uma sociedade justa, democrática e sem exploração. Nesse sentido, o direito do trabalho cumpre um papel importante na ideologia dos direitos humanos, sendo entendido por muitos juristas como uma vertente do direito que teria potencial revolucionário.

Um exemplo, nessa toada, é o jurista Roberto Lyra Filho que acreditava em um “reformismo revolucionário”, que pode ser definido por uma “revolução por meio de sistemáticas reformas de estrutura” (DE SOUZA et al, 2019, p. 2836), em que o direito

desempenharia importante papel, visto que o “direito burguês seria negado revolucionariamente, subtraído do todo jurídico, e, posteriormente, resgatado não mais como direito burguês, mas sim como um outro direito depurado, socialista e comunista” (DE SOUZA et al, 2019, p. 2842). Em sua única obra dedicada ao direito do trabalho, intitulada “Direito do capital e direito do trabalho”, fruto de conferência proferida pelo autor no 19º Seminário sobre Evolução e Crítica do Direito do Trabalho em 1982, conforme já adiantado no título, Lyra diferencia um possível direito socialista do trabalho, que seria “todo” o direito, ao direito capitalista do trabalho, que seria, ainda, o “direito que nos cerca” (LYRA FILHO, 1982, p. 61).

Ainda não estamos, é bem de ver, num contexto socialista; muito distante se encontra ainda a meta de um Direito que seja todo ele Direito do *Trabalho*, embora já brilhe, diante de nós, este *objetivo* de todo direcionamento não reacionário, no plano jurídico. Temos à frente o Direito do Capital, em que, por mais flexíveis que sejam as formas de mitigar o contraste das classes e grupos dominantes e dominados, subsiste a violência básica, espoliativa e repressiva do capitalismo (...). (LYRA FILHO, 1982, p. 45)

No entendimento do jurista, então, seria possível um “novo” direito verdadeiramente *do trabalho*, e não *do capital*. Entretanto, conforme vimos defendendo, entendemos que a idéia de sujeito de direito surge nesse contexto capitalista com a finalidade de apagamento da real condição da classe trabalhadora, que é estar desprovida de qualquer meio de produção, dispondo apenas de sua força de trabalho para se reproduzir, não sendo possível, portanto, utilizar-se dessa mesma categoria na busca pela emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras³.

Nesse sentido, a dogmática “assumida pelo positivismo, em especial o jurídico, faz parte de um processo ideológico conservador da lógica burguesa, como forma de preservação e naturalização de diversas categorias que explicam a acumulação típica do capital” (CORREIA, 2015, p. 192).

A ideologia jurídica faz com que a defesa do direito seja entendida como defesa dos “Homens”, enquanto na verdade a própria forma do direito existe para defesa da reprodução da estrutura econômica e social do capitalismo. Conforme palavras de EDELMAN (1976, p. 25) a ideologia jurídica “(...) denuncia-se delineando o seu acto de nascimento (...) [que] é o postular que o homem é naturalmente um sujeito de direito, isto é, um proprietário em potência, visto que é de sua essência apropriar-se da natureza”. Veja-se o seguinte trecho:

³ Nesse sentido, alinhamo-nos à posição de Márcio Naves, ressaltando a grande importância do jurista Roberto Lyra Filho para a crítica do direito brasileira.: “O trabalho de Lyra Filho (...) é um divisor de águas na história do próprio direito brasileiro. Foi marcante principalmente no processo de redemocratização no Brasil” (DE SOUZA et al, 2019, p. 2824).

(...) na sociedade burguesa, em oposição à sociedade escravista e feudal, a forma jurídica adquire um significado universal, a ideologia jurídica torna-se ideologia por excelência, e a defesa dos interesses de classe dos exploradores se apresenta, com cada vez mais êxito, como a defesa de princípios abstratos de subjetividade jurídica. (PACHUKANIS, 2017, p. 62).

Como exemplo desse mecanismo, falaremos sobre o exemplo trazido pelo teórico Bernard Edelman na obra *A legalização da classe operária*. O autor demonstra através de julgados e construções teórico-jurídicas no século XX, no contexto francês, como houve o aprisionamento da greve em direito de greve, deixando esse fato de ser um instrumento de luta que poderia romper com as amarras da forma jurídica para se tornar um direito circunscrito no “horizonte limitado do direito burguês”. Nas palavras do autor, “a greve tornou-se um ‘direito’ sob a única condição de submeter-se ao poder jurídico do capital, (...) sob a condição de ser medida pela régua do direito das obrigações (...) e do direito de propriedade” (EDELMAN, 2016, p. 22).

Os trabalhadores não são burgueses, o sindicato não é burguês e a greve não é burguesa. Mas o trabalhador convertido em sujeito de direito é burguês, assim como será burguês o resultado de sua união a outros sujeitos de direito para formar uma pessoa jurídica chamada de sindicato, também sujeito de direito. Da mesma forma, será burguesa a titularidade de um direito de greve, que traz para o seio do contrato de trabalho e submete à formação livre e igual da vontade do sujeito de direito a opção mais radical de embate entre trabalho e capital. (BATTISTA, 2013, p. 231)

Inicialmente, o autor discute sobre o fato de os próprios tribunais terem traçado linhas demarcatórias para distinguir as greves lícitas, sendo “(...) aquelas que respondem à defesa dos interesses profissionais, isto é, que têm em vista apenas uma melhoria das cláusulas do contrato de trabalho (salário, condições de trabalho etc.)”, das ilícitas, que “(...) excedem o bom funcionamento do contrato de trabalho, desorganizam a produção ou fazem a ligação entre o capital e o trabalho” (EDELMAN, 2016, pp. 42-43), ou seja, as greves consideradas ilícitas seriam aquelas que impediriam a reprodução do capital, a partir de reivindicações que se colocassem para além da limitada moldura do direito do trabalho. O “(...) ‘abuso’ consiste precisamente em fazer funcionar a greve, isto é, a violência de classe dentro das obrigações contratuais” (EDELMAN, 2016, p. 47).

Assim, o que inicialmente pareceu ser um avanço para os trabalhadores – a positivação do direito de greve – na verdade apenas incorporou juridicamente sua luta colocando limites delimitados, impedindo o livre exercício do instrumento, a partir de uma linguagem que não é da classe trabalhadora, a linguagem do direito. Esse movimento da legalização da greve, então, se dá no seguinte sentido: “A greve teria,

desta forma, uma evolução própria informada pela sua posição frente ao Estado e ao Direito, cujo inter-relacionamento se viabilizaria em três momentos distintos: o capitalismo liberal clássico; a época de tolerância; e a greve como direito” (CORREGLIANO, 2014, pp. 48-49).

No mesmo sentido, então, do direito de greve sendo, *em essência*, diferente do que *aparenta* ser, Edelman debate, também, a questão dos “direitos do homem”. Segundo ele, tais direitos “(...) nunca foram concebidos para restabelecer uma igualdade entre as classes (...) pelo contrário: eles regulam uma igualdade e uma liberdade de direito; submetem a diferença ‘de fato’ à igualdade ‘de direito’” (EDELMAN, 2016, p. 75). Ou seja, retornam à lógica do sujeito de direito que apenas possui sua força de trabalho sendo *igual* ao capitalista proprietário dos meios de produção perante a forma jurídica. A Declaração dos Direitos do Homem, como exemplo de norma de direitos humanos, “(...) transformou o trabalhador numa ‘máquina livre’; aplicada ao trabalhador, ela faria dele um ‘homem’ e um ‘cidadão’, exercendo, em sua condição de explorado, as prerrogativas de um cidadão” (EDELMAN, 2016, p. 75)

Ainda de acordo com o autor, se em um primeiro momento os direitos humanos “(...) podem constituir uma base para a luta, se, em certo sentido, a extensão desses direitos aos trabalhadores pode significar um ‘progresso’, esse ‘progresso’ carrega seus próprios limites (...)” visto que “(...) a reivindicação de igualdade que não deixa o campo do direito não pode ir além da igualdade jurídica, logo das relações de produção capitalista” (EDELMAN, 2016, p. 76).

Esse processo, chamado pelo autor de *legalização da classe operária*, “(...) significa fazer com que o confronto de classe se realize numa arena segura, onde os limites do enfrentamento estejam bem delimitados, impedindo-se uma radicalização que ultrapasse as margens da tolerância das relações de produção” (BIONDI et al, 2016, p. 407).

Assim, o exemplo do direito de greve – que faz parte dos direitos sociais, sendo, ao menos no discurso jurídico, parte indispensável dos direitos humanos – pode ser aplicado a outros exemplos no direito do trabalho. Podem ser entendidos como importantes de uma maneira mais imediata para a luta política pelos trabalhadores, inclusive no que se refere aos grupos entendidos como “identitários”. Ou seja, como exemplo da luta das mulheres: inicialmente pode-se ter algum avanço através da forma jurídica, como uma lei que proíba o pagamento de salários menores para as mulheres pela mesma atividade. Entretanto, conforme experiência que já tivemos no capitalismo atual, apenas a lei não bastou para se alcançar igualdade material entre homens e mulheres. Os salários, assim como o tratamento dado às mulheres na sociedade capitalista, continuaram diferenciados em comparação aos homens, pois “(...) não é da natureza do próprio capitalismo permitir que a igualdade entre homens e mulheres seja alcançada” (MOLITOR, 2018, p. 148).

Por esse motivo, tanto Edelman, quanto outros autores que o usam como base teórica, entendem que a defesa e extensão do direito do trabalho não pode ser entendida como revolucionária, ao contrário seria, inclusive, uma “práxis antirrevolucionária” que “(...) se expressa exatamente na completude da figura do sujeito de direito a partir da expansão dos direitos sociais (...)”, visto que o “(...) máximo do homem econômico do capitalismo é aqui alcançado na esfera jurídica, enfim, a troca final da luta política por uma série de vantagens de natureza meramente econômica” (CORREIA, 2017, p. 151).

Assim, “apenas a ordem jurídica coloca, *concretamente*, o homem no lugar das classes, o ‘trabalho’ no lugar da força de trabalho, o salário no lugar do mais-valor”, assim como “(...) considera a exploração do homem pelo homem o produto de um livre contrato, o exercício da liberdade; e somente ela considera o Estado de classe a expressão da ‘vontade geral’” (EDELMAN, 2016, p. 87).

As conclusões a que se pode chegar, nesse debate, é que, assim como nesse exemplo específico da greve, que o direito aprisiona o debate, as reivindicações e as formas de luta da classe trabalhadora, inclusive no que se refere às lutas chamadas de “identitárias”, mas que de alguma forma também tem centralidade no trabalho.

3 GREVE DOS RODOVIÁRIOS

No âmbito da greve geral ocorrida no Brasil em 28 de abril de 2017 contra as reformas trabalhista e previdenciária, uma das categorias a paralisar em protesto foi a dos trabalhadores de transportes rodoviários do estado do Espírito Santo. A greve dessa categoria, então, foi questionada no Tribunal Regional, tendo como partes o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários do Estado do Espírito Santo – SINDIRODOVIÁRIOS/ES – e o Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano da Grande Vitória – GV-BUS.

Essa greve foi escolhida para análise da greve política no contexto brasileiro em virtude de: (1) ter sido uma manifestação da classe trabalhadora contrária às recentes reformas nas normas de direito do trabalho e previdenciário; e (2) por esse caso ter sido levado ao Tribunal Superior do Trabalho, possibilitando a análise do discurso tanto dos desembargadores quanto dos ministros designados para julgar o caso.

Trata-se de um local de observação privilegiado, tendo-se em consideração o contexto de crise do capitalismo global e seus reflexos no Brasil, contexto no qual ambas as reformas foram discutidas em nosso país. Também, pelo tratamento que foi dado às organizações de trabalhadores nas manifestações e greves advindas do descontentamento da classe acerca da piora em suas condições de vida em virtude da

precarização do trabalho – trazida pela reforma trabalhista de 2017 – e desvirtuamento do próprio conceito de seguridade social – pelas alterações trazidas pela recente reforma da previdência social (que poderia, inclusive, ter sido “pior” se a capitalização prevista no projeto inicial houvesse sido mantida no texto aprovado e que entrou em vigor no final de 2019).

Assim, o sindicato patronal das empresas de transporte metropolitano do estado do Espírito Santo ingressou com um pedido de tutela de urgência no Tribunal Regional do Trabalho competente (TRT-17) em face do sindicato dos trabalhadores, requerendo a “(...) manutenção da integralidade da frota empregada na operação de todos os serviços de transporte coletivo de passageiros em quaisquer de seus modais, na base territorial do réu”, requerendo a condenação do sindicato da categoria “(...) solidariamente ao seu presidente e demais diretores do sindicato laboral (...)” em pena de multa de R\$ 500.000,00 e ainda multa no valor de R\$ 100.000,00 para “(...) qualquer pessoa vinculada ao sindicato que descumprir a determinação judicial exarada” (BRASIL, 2017, p. 2).

Uma primeira observação a ser feita é o fato de o sindicato patronal requerer a condenação de “qualquer pessoa vinculada ao sindicato” ao pagamento de multa. Além de ser genérico, não possibilitando entender o que pode ser entendido como “qualquer” tipo de vínculo, interessante recuperar a análise de Edelman acerca desse tema. Para o autor, a burguesia francesa durante o século XX, utilizando-se do direito do trabalho, “contaminou a organização operária”, transformando os sindicatos em aparelhos burocratizados espelhados no funcionamento do “modelo de poder burguês”, que como consequência transformou a organização da classe trabalhadora em um “esquema burguês da representação”, através da imposição da linguagem jurídica (EDELMAN, 2016, p. 111) – o que trouxe influências para a forma jurídica brasileira.

Ou seja, houve um esforço da burguesia que se prolongou no tempo, utilizando-se da forma jurídica, de enquadrar a organização dos trabalhadores na democracia liberal desenvolvida no capitalismo: a eleição de representantes da classe trabalhadora que tomariam decisões por todos os membros do grupo. Um dos objetivos para o esforço desse enquadramento é a tentativa de acabar rapidamente com as greves. Um exemplo trazido pelo autor é de uma greve na fábrica Alstom em 1969, em que o empregador tenta expulsar os trabalhadores que estão ocupando o espaço fabril, entretanto, “ele deve citar cada um dos grevistas perante o tribunal, pois, na França, diz-se que ninguém pode ser condenado sem ser ouvido (princípio do contraditório)” (EDELMAN, 2016, p. 113).

A solução encontrada é “(...) citar os líderes, que representam seus camaradas (...)”, ao que o sindicato responde que “(...) ‘nós representamos apenas a nós mesmos’ (...) se quiserem expulsar os grevistas, respeitem o direito; apresentem a cada um, pes-

soalmente (...), uma citação para comparecer em juízo” (EDELMAN, 2016, p. 113). Resumindo os desdobramentos, inicialmente se resolveu que “os dirigentes representariam os grevistas sindicalizados (...), os grevistas não sindicalizados representariam apenas a si mesmos” (EDELMAN, 2016, p. 116), o que manteve o problema. Por fim, chega-se à conclusão de que a greve deveria ser entendida como conciliação e o sindicato como aparelho de discussão, na tentativa de “domesticar” o trabalhador e a greve selvagem:

O grevista é *uma res sine domino*; é de natureza selvagem, vive num mundo perigoso. (...). E só se torna civilizado quando encontra seu ‘dono’: o dirigente sindical. Nesse momento, ele não tem mais uma ‘vontade pessoal’ e ‘obedece passivamente’. É uma máquina. No trabalho, essa máquina obedece ao chefe da empresa; na greve, ao dirigente: ele apenas muda de mestre.

Mas, cuidado, a máquina pode adquirir vida, e, daí, das duas uma: ou o trabalhador escapa, torna-se novamente uma besta-fera, e o que temos é greve selvagem, anarquia, escândalo; ou quer trabalhar, ser um homem verdadeiramente livre, exercendo sua ‘liberdade individual de trabalho’, e encontra todos de braços abertos, a polícia lhe faz um cortejo de honra etc. (EDELMAN, 2016, p. 125)

A partir dessa visão, a citação do dirigente sindical passa a ser suficiente para o “diálogo” entre trabalhadores e empregador mediado pelo Estado. O dirigente, então, representa toda a classe e os trabalhadores que discordarem estão fora do direito, são selvagens que podem ser expulsos pela violência. Retornando ao caso em exame percebemos que após todo o esforço burguês para enquadrar os dirigentes sindicais como representantes de todos os trabalhadores, a burguesia, aqui representada pelo sindicato patronal, ignora toda essa construção jurídica desenhada para domesticar a classe trabalhadora e requer a condenação de “qualquer pessoa vinculada ao sindicato”, como se pudesse passar por cima da forma jurídica quando fosse de seu interesse. Entretanto, conforme discutimos no item anterior, o poder jurídico pode ser exercido por todos os sujeitos de direito e encontram seus limites nas normas produzidas anteriormente aos fatos, sendo produzidas, aplicadas e executadas pelos poderes do estado, interpelando todos os sujeitos para que participem dessa formalidade.

Ainda, o sindicato patronal reclamou que não teria sido observada “a exigência legal de comunicação prévia” do início da greve e de “não se ter respeitado o direito de ir e vir do cidadão garantido pela CF/88” (BRASIL, 2017, p. 2). Percebe-se aqui, mais uma vez, o esforço da classe capitalista para a domesticação da greve, que não deve ser feita fora dos parâmetros colocados pela forma jurídica. Também percebemos a figura do sujeito de direito que é livre, igual e proprietário, que tem o direito de ir e vir e não deveria ser impedido pelos trabalhadores de usufruir de seus direitos civis.

Desse modo, “descola-se” o sujeito de direito da ideia de classe. O “cidadão” que não teve seu direito respeitado é colocado em um patamar fora da classe trabalhadora,

em um plano formal em que dispõe do direito de se deslocar de uma forma voluntarista, apagando o fato de que ele se deslocaria para vender sua força de trabalho nessa relação desigual existente entre as classes em que uma explora a outra. A Constituição brasileira, conforme citado na decisão, possui previsões referentes aos direitos a igualdade formal e também direitos sociais, entretanto, após análise que ultrapasse a aparência, percebe-se que, na essência, tudo é propriedade. Todas as disposições têm o objetivo de proteção da reprodução do modo capitalista de exploração do trabalho:

A propriedade capitalista é, em essência, a liberdade de transformação do capital de uma forma em outra e de sua transferência de uma esfera para outra, com o objetivo de obtenção da máxima renda sem trabalho. Essa liberdade de dispor da propriedade capitalista é inconcebível sem a existência dos indivíduos privados de propriedade, ou seja, dos proletários. A forma jurídica da propriedade não se encontra em contradição alguma com o fato da expropriação da propriedade de um número significativo de cidadãos. Pois a qualidade de ser sujeito de direitos é uma qualidade puramente formal. Ela qualifica todas as pessoas como igualmente ‘dignas’ da propriedade, mas nem de longe faz delas proprietárias. (PACHUKANIS, 2017, p. 157)

Nesse mesmo sentido, o sindicato patronal também sustenta que a paralisação causaria “prejuízos irreparáveis e irreversíveis à economia do Estado e danos à população em geral” (BRASIL, 2017, p. 2), insistindo na aparência de que a população em geral não seria trabalhadora e não estaria favorável à manifestação contra as reformas citadas. Utilizam-se de conceitos “humanistas”, colocando os sujeitos de direito isolados no centro da análise, não admitindo que a classe deveria ter um papel central nessa discussão.

Prosseguindo, a medida liminar foi deferida parcialmente para que o sindicato dos trabalhadores fosse intimado a manter em circulação 50% da frota. O oficial de justiça apenas conseguiu cumprir o mandado por telefone e *e-mail*, visto que “(...) estava impossibilitado de se locomover para cumprir a diligência já que as vias de acesso da Grande Vitória foram obstruídas pela CUT e Força Sindical” (BRASIL, 2017, p. 3). Por esse motivo, o sindicato dos trabalhadores alegou que “(...) não participou dos bloqueios de vias terrestres e que observou os ditames legais prévios à paralisação (...)”, mas que foi impossível cumprir a ordem judicial “(...) em virtude dos bloqueios efetuados pelas mencionadas centrais sindicais (...)” (BRASIL, 2017, p. 3) e “(...) que os motoristas ainda temem por sua segurança, caso saiam das garagens e tentem atravessar os bloqueios” (BRASIL, 2017, p. 7).

Percebe-se que mesmo em um movimento que conseguiu a aderência de uma porção grande da classe trabalhadora, como foi a greve geral aqui discutida, uma suposta responsabilização dos trabalhadores é buscada judicialmente e, de alguma forma, os próprios trabalhadores são colocados uns contra os outros: dá-se o nome do

responsável pelo piquete, argumenta-se que os motoristas estavam com receio pela violência de outros trabalhadores, argumenta-se que o sindicato específico não estaria participando dos bloqueios etc. Os sindicatos, mesmo diante de um movimento que uniu tantas categorias, precisam se defender juridicamente, submetendo-se à “astúcia do capital” que deu “à classe operária uma língua que não é a sua, a língua da legalidade burguesa” (EDELMAN, 2016, p. 22). Solicitando, por exemplo, o reconhecimento da legalidade do movimento grevista.

Como conseqüência da defesa elaborada pelo sindicato dos trabalhadores, foi requerida “(...) a extinção do feito por ausência do pressuposto processual específico, qual seja, a existência de comum acordo entre as partes” (BRASIL, 2017, p. 3). É um contrassenso se falar em comum acordo quando se trata de greve, visto que essa é a resposta dos trabalhadores à violência e exploração da classe capitalista. Não existe mútuo consentimento na violência. Ao que, ainda, é respondido pelo tribunal que “(...) havendo greve em andamento, não há restrições para o ajuizamento do Dissídio Coletivo de Greve, podendo propô-lo qualquer das partes interessadas” (BRASIL, 2017, p. 4), e que seria de rigor a análise da possível abusividade do movimento, visto que “(...) havendo paralisação, há que se aferir a legalidade do movimento” (BRASIL, 2017, p. 5). Sobre o tema, vejamos a teorização de Edelman, de que

o ‘abuso’ consiste precisamente em fazer funcionar a greve, isto é, a violência de classe dentro das obrigações contratuais, para, no fim das contas, desviá-las de seu objeto. E, se a jurisprudência resiste estruturalmente a essa confusão, é porque a violência de classe não deve entrar o bom funcionamento da empresa. A partir do momento que essa violência passa para o contrato, ela revela a ‘ilusão’ deste, torna visível que os operários, de fato, são os verdadeiros ‘senhores’ da empresa. E as obrigações contratuais apresentam-se, então, como a última trincheira do direito de propriedade.

Assim, o que se esconde sob a noção de greve abusiva é a violência de classe; e o direito a apreende a sua maneira, isto é, traçando uma linha de demarcação: de um lado, a greve; de outro, o contrato. Do contrário, a própria noção de empresa seria questionada, já que a empresa realiza juridicamente a separação entre o trabalhador e os meios de produção. (grifos nossos; EDELMAN, 2016, p. 47)

Então, o tribunal decide que deve analisar a “legalidade” do movimento grevista. Colocamos entre aspas devido a nossa percepção de que a greve é um fato que a forma jurídica tenta a todo custo “capturar” e deixar circunscrita no horizonte limite do direito burguês. A decisão coloca toda a questão em termos humanistas e idealistas, como não poderia deixar de ser uma manifestação jurídica, explicando que a Constituição assegura a greve “(...) como um direito fundamental de caráter coletivo (...)” e que isso seria um “avanço democrático”. O movimento grevista deveria, então,

se apresentar “(...) como um justo exercício pelos trabalhadores da prerrogativa de pressionarem os empregadores no intuito de obterem melhores condições de trabalho” (BRASIL, 2017, p. 6). Fica explícito o fato de que “(...) a greve só atinge a legalidade em certas condições, e essas condições são as mesmas que permitem a reprodução do capital” (EDELMAN, 2016, p. 48), visto que a própria forma jurídica que determina quais seriam os interesses que os trabalhadores devem por meio dela defender. Ou seja, a Constituição assegura, em tese, que os trabalhadores têm ampla liberdade para decidir as motivações de movimentos grevistas, mas na verdade a greve só é tolerada em condições muito específicas que não colocam em cheque a reprodução capitalista.

Prosseguindo, o desembargador esclarece, ainda, que existem “(...) requisitos de validade estabelecidos pela ordem jurídica (...)” – a lei de greve (lei nº 7.783/1989) – mas que, na realidade, a paralisação discutida teria sido “(...) deflagrada pelos movimentos sociais e pelas centrais sindicais (...) com adesão expressiva da população nacional (...)”, tratando-se de “(...) movimento eminentemente político (...)” contra as reformas, não se limitando “(...) à categoria do SINDIRODOVIÁRIOS e sequer estava sob seu alcance o controle da paralisação (...)” e, por essa razão, não se poderia “(...) imputar ao SINDIRODOVIÁRIOS a responsabilidade pela não circulação de ônibus” (BRASIL, 2017, p. 7).

Interessante perceber que, mesmo quando os juízes progressistas decidem “a favor” dos trabalhadores, não se trata, em nenhuma medida, de “negar” o capitalismo. A argumentação utilizada, apesar de, aparentemente, ser prejudicial aos empregadores, na verdade reafirma que o sindicato dos trabalhadores não será punido porque moveu forças na tentativa de obedecer à ordem judicial e não conseguiu por motivos que estavam fora de seu controle. A greve é reafirmada enquanto ilegal por ter sido motivada por razões políticas, mas não se poderia responsabilizar pelo dano quem não o causou, ou seja, a essência jurídica de troca de equivalentes segue preservada. Se o sindicato não causou uma greve que poderia, por algum motivo, atrapalhar a reprodução do capital, fica o aviso para que continue dessa forma “(...) e você terá uma classe operária disciplinada. Depois disso, poderemos ir todos à praia” (EDELMAN, 2016, p. 94).

A título de exemplo, um caso de juiz progressista decidindo “contra” a reprodução do capital, valendo-se da mesma lógica, é o seguinte, sendo sobre uma greve ocorrida à mesma época:

GREVE POLÍTICA. LICITUDE. A greve deflagrada pelos trabalhadores visando à rejeição de projetos legislativos de reforma da legislação trabalhista e previdenciária, que, inclusive, afetam, profundamente, a sua condição social, é lícita, uma vez que encontra respaldo na Constituição da República e em norma do Direito Internacional dos Direitos Humanos. (BRASIL, 2019).

Mesmo ficando contra a jurisprudência majoritária tanto do próprio tribunal,

quanto dos tribunais superiores (TST e STF), a justificativa para se entender que a greve não seria ilícita são normas de direitos humanos, que são também normas que colocam o “homem”⁴ no centro da análise, como é da essência da forma jurídica, ignorando a existência das classes e exploração da força de trabalho assalariada no capitalismo. Conforme adiantado no item anterior, o direito coloca “o homem no lugar das classes, o ‘trabalho’ no lugar da força de trabalho” (EDELMAN, 2016, p. 87). Também debatemos anteriormente que as normas internacionais de direitos humanos transformaram “(...) o trabalhador numa ‘máquina livre’” (EDELMAN, 2016, p. 75).

Passando, então, à análise da decisão proferida pela Seção Especializada em Dissídios Coletivos do TST – que analisou o recurso interposto contra a decisão analisada anteriormente –, ao final também foi decidido que o descumprimento da ordem judicial se deu não por culpa do sindicato dos trabalhadores, motivo pelo qual não feriria a essência da troca de equivalentes da forma jurídica puni-los por isso. Apesar de a decisão final ser a mesma, a decisão traz outros argumentos interessantes de serem debatidos. Veja-se a ementa:

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SINDICATO PATRONAL. GREVE. RODOVIÁRIOS. PARALISAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL EM PROTESTO ÀS REFORMAS TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA. PROTESTO COM MOTIVAÇÃO POLÍTICA. 1. Firme, nesta Seção, o entendimento segundo o qual a greve com caráter político é abusiva, na medida em que o empregador, conquanto seja diretamente por ela afetado, não dispõe do poder de negociar e pacificar o conflito. É o caso dos autos, no qual a categoria dos trabalhadores rodoviários do Estado do Espírito Santo aderiu à paralisação de âmbito nacional, em protesto às reformas trabalhista e previdenciária. 2. Conquanto evidente o descumprimento da liminar para assegurar metade da frota de ônibus em circulação na data da paralisação, os fatos justificam a real impossibilidade de cumprimento da ordem judicial. Recurso Ordinário parcialmente provido. (BRASIL, 2018)

Aqui, interessante perceber a separação realizada no capitalismo entre a classe exploradora e o Estado, visto que, para a ministra do TST, o empregador não disporia de poder para “negociar e pacificar” um conflito político. A criação de um terceiro neutro, afastado das classes trabalhadora e exploradora, que através de um suposto contrato social se responsabilizaria por manter a paz social é um fenômeno capitalista que auxilia na própria ideologia jurídica, que opera no sentido de fazer a classe trabalhadora ver o Estado como uma possibilidade de melhoria, de diminuição da exploração, sendo que tal ente está comprometido com a reprodução do modo de produção

⁴ Utilizamos o termo “homem” por ser muito comum na literatura, mas deixamos registrada a crítica de que a nomenclatura “direitos do homem” exclui as mulheres, assumindo o homem como equivalente à humanidade.

capitalista, assim como imbuído de poder jurídico⁵. O Estado, através de seus aparatos repressivos e ideológicos, garante a exploração dos trabalhadores.

Nesse sentido, a separação entre sociedade civil e Estado tem esse papel de tornar mais difícil o processo da luta de classes. Nesse caso específico, fala-se que o empregador não poderia “resolver” o conflito relativo às reformas e que, por isso, a greve não é “justa”, visto que a demanda dos trabalhadores se volta ao Estado. Enquanto “cidadãos” descontentes com a atuação do Estado, os trabalhadores deveriam protestar politicamente fora do ambiente de trabalho, pois a ideologia da fábrica sugere que a empresa deve ser um local neutro:

(...) o direito de propriedade do empregador sobre os bens da empresa e a autoridade que ele exerce sobre os trabalhadores são da mesma natureza; que os ‘bens’ e os trabalhadores têm a mesma natureza jurídica. Em suma, que o trabalhador é uma máquina que, durante a jornada de trabalho, pertence ao patrão. Depois disso, ele pode voltar a ser um ‘cidadão’. (EDELMAN, 2016, p. 67)

O acórdão, então, segue no debate sobre a legalidade ou não da “greve política”. A ministra assevera que esse tipo de movimento paredista “(...) conquanto valorizada no campo doutrinário, por dar voz a trabalhadores diante de ações públicas voltadas à regulação de questões que afetem diretamente suas vidas (...)” (BRASIL, 2018, p. 7) não teria amparo no âmbito do contrato de trabalho e da esfera jurisprudencial. Mais uma vez a ideia de que um fato operário só poderia existir se tiver amparo jurídico. Ou seja, após a greve ter sido capturada pelo direito, ela só poderia ser exercida em condições muito específicas que respeitassem a legalidade burguesa, como se a vontade da classe trabalhadora pudesse estar circunscrita em normas jurídicas e fora da luta de classes. Os trabalhadores “só podem querer” melhores salários e condições de trabalho, não “podem querer” romper as amarras capitalistas.

Segue-se a teorização de que nesse caso concreto “(...) a paralisação envolveu interesses ligados aos trabalhadores, de forma visceral e direta, o que substancialmente legitima a ideia de mobilização com intuito de protesto (...)”, entretanto, “(...) a greve não é dirigida ao segmento patronal, tampouco se pode exigir dele alguma ação que lhe seja própria e que possa solucionar o impasse” (BRASIL, 2018, pp. 7-8), retornando a ideia de: trabalhador na fábrica, cidadão na rua.

5A discussão sobre o papel do Estado no capitalismo também é feita pela crítica marxista do direito. No entanto, pela limitação de espaço, não será possível alongar esse debate no presente. Colacionamos, então, a seguinte citação para uma introdução ao tema: “A submissão ao homem como tal, como indivíduo concreto, significa para a sociedade produtora de mercadorias a submissão ao arbítrio, pois para ela coincide com a submissão de um possuidor de mercadorias a outro. Por isso também a coerção não pode atuar aqui em sua forma desmascarada, como ato de simples conveniência. Ela deve atuar como coerção proveniente de alguma pessoa abstrata geral, como coerção realizada não no interesse do indivíduo do qual ela provém – pois cada homem na sociedade mercantil é um homem egoísta -, mas no interesse de todos os participantes do intercâmbio jurídico. O poder do homem sobre o homem é realizado como poder do próprio direito, ou seja, como poder da norma objetiva imparcial.” (PACHUKANIS, 2017, pp. 174-175).

Dessa forma, o TST reconhece a abusividade da greve, por ter sido política, mas, assim como o TRT competente, não condenam o sindicato dos trabalhadores ao pagamento de multa pela justificativa de que estava fora do alcance desse sindicato evitar a greve.

Para encerrar a análise, interessante o seguinte de Edelman:

E a greve política? Muito simples. Uma vez que a greve é usada para fins de poder, ela se torna política. Em poucas palavras, a classe operária “não tem o direito” de usar seu poder fora dos limites da legalidade burguesa, que é, evidentemente, a expressão do poder de classe da burguesia. Como podemos ver, não se trata mais, de modo algum, de um conflito de direito. Trata-se de luta de classes: de um lado, o direito, inclusive o direito de greve; de outro, o ‘fato’ das massas, isto é, a greve; de um lado, um poder legal; de outro, um poder bruto, elementar, inorganizado. (EDELMAN, 2016, p. 56)

Os trabalhadores, então, “não tem o direito” de se colocar contra a forma jurídica. A greve deve ser feita dentro dos limites da legalidade para que não seja considerada abusiva. Eles podem, sim, protestar contra as reformas trabalhista e previdenciária, mas no seu “tempo livre”, fora do tempo que o seu patrão comprou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise das decisões acerca da greve ocorrida no contexto da greve geral contra as reformas trabalhista e previdenciária, pode-se perceber a atualidade e utilidade da crítica marxista do direito. Ao contrário de “ultrapassado”, o método materialista histórico dialético continua sendo uma metodologia para entendimento do capitalismo e o papel das formas sociais nesse modo de produção.

Importa reiterar, então, o entendimento de que o direito do trabalho é um direito capitalista – sendo tal expressão, inclusive, redundante – adaptado a regular as relações de troca entre capitalista e trabalhador. Por isso, não acreditamos ser possível uma sociedade sem classes a partir da luta pela forma jurídica, o que não impede o seu uso tático para melhorar a situação da classe trabalhadora pontualmente.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Ronaldo. A sociologia do direito de Marx: interdependência entre a forma-jurídica e a forma-valor no capitalismo. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 5, n. 1, pp. 122-142, jan./abr. 2018.

BATISTA, Flávio Roberto. **Crítica da tecnologia dos direitos sociais**. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

BATISTA, Flávio Roberto. O conceito de ideologia jurídica em Teoria geral do direito e marxismo: uma crítica a partir da perspectiva da materialidade das ideologias. **Verintio**, Belo Horizonte, nº 19, pp. 91-105, abr, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Recurso Ordinário nº 0010845-85.2017.5.03.0067, da 7ª turma, **DJT** 3 de junho de 2019, Relator Cleber Lucio de Almeida.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região. Dissídio Coletivo de Greve nº 0000196-78.2017.5.17.0000, **DJT** 7 de agosto de 2017, Relator José Luiz Serafini.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho, Seção Especializada em Dissídios Coletivos. Recurso Ordinário nº 196-78.2017.5.17.0000, **DJT** 2 de abril de 2018, Relatora Maria de Assis Calsin.

BIONDI, Pablo et al. A legalização da classe trabalhadora como uma introdução à crítica marxista do direito. **Revista Ltr: legislação do trabalho**, São Paulo, SP, v. 80, n. 4, pp. 401-413, abr., 2016.

CASALINO, Vinícius. O capital como sujeito e o sujeito de direito. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2879-2922, dez., 2019.

COGGIOLA, Osvaldo. Os inícios das organizações dos trabalhadores. **Revista Aurora**, Marília, ano IV, nº 6, pp. 11-20, 2010.

CORREGLIANO, Danilo Uler. **O sistema de controle judicial do movimento grevista no Brasil: da greve dos petroleiros em 1995 aos dias atuais**. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Dogmática jurídica: um olhar marxista. In: KASHIURA Jr, Celso Naoto; AKAMINE Jr, Oswaldo; MELO, Tarso (orgs). **Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas**. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. A legalização da classe trabalhadora: uma leitura a partir do recorte da luta de classes. In: SIQUEIRA, Germano et al. (orgs.). **Direito do Trabalho: releituras, resistência**. São Paulo: LTr, 2017, pp. 139-154.

DE SOUZA, Nathalia Karollin Cunha Peixoto; COSTA, Paulo Sérgio Weyl Albuquerque. As diferenças entre o marxismo jurídico de Roberto Lyra Filho e Márcio Bilharinho. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2818-2857, dez., 2019.

EDELMAN, Bernard. **A legalização da classe operária**. São Paulo: Boitempo, 2016.

EDELMAN, Bernard. **Direito captado pela fotografia**: elementos para uma teoria marxista do direito. Coimbra: Centelha, 1976.

LYRA FILHO, Roberto. **Direito do Capital e Direito do Trabalho**. Porto Alegre: Fabris, 1982.

PACHUKANIS, Evgeni. **A Teoria Geral do Direito e o Marxismo e Ensaios Escolhidos (1921-1929)**. São Paulo: Sundermann, 2017.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1, Capítulo VI (inédito). São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas LTDA., 1978.

MOLITOR, T. E. Forma jurídica e gênero: uma análise pachukaniana. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 5, n. 3, pp. 132-156, set., 2018.

NAVES, Márcio Bilharinho. **A questão do direito em Marx**. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Universitário, 2014.

NAVES, Márcio Bilharinho. **Marxismo e direito**: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

ZOLA, Émile. **Germinal**. São Paulo: Abril Cultural, 1979.