



## SOBRE A REVISTA

*Lua Nova* tem por objetivo fazer a alta reflexão de temas políticos e culturais, contribuindo assim para elevar o nível intelectual do debate público. Em suas páginas, o leitor encontrará elaboradas incursões nos campos da teoria política (clássica e contemporânea), da teoria social, da análise institucional e da crítica cultural, além de discussões dos assuntos candentes de nosso tempo. Entre seus colaboradores típicos estão intelectuais, docentes e pesquisadores das diversas áreas das ciências humanas, não necessariamente vinculados a instituições acadêmicas.

Os artigos publicados em *Lua Nova* estão indexados no Brasil no Data Índice; na América Latina no Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, no International Political Science Abstracts e na Redalyc – Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. A versão eletrônica da revista está disponível na SciELO e no portal da Capes.

# LUA NOVA

revista de cultura e política

2023 | Nº 119

ISSN 0102-6445

## MUDANÇAS SOCIAIS, DIREITOS E DILEMAS

**cebsc**

# LUA NOVA – REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA

2023

Razão Social: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC  
Rua Pedro Américo 32, 19 andar - República - CEP: 01045-010 São Paulo, SP  
E-mail: luanova@cedec.org.br  
CNPJ 48.608.251/0001-80- ISSN 0102-6445

## Diretoria

Bernardo Ricupero  
*Diretor Presidente*

Maria Rita Loureiro  
*Diretora Vice-Presidente*

Natália Nóbrega de Mello  
*Diretor de Publicações*

Pedro Vasques  
*Diretor Secretário*

Carla Regina Mora Alonso Diéguez  
*Diretora Tesoureira*

## Comitê de redação

Bruno Konder Comparato (Unifesp)  
Brasílio Sallum Jr. (USP)

Maria Rita Loureiro (FGV-SP)

Pedro Meira Monteiro (Princeton University)

## Editora-chefe

Natália Nóbrega de Mello (PUC-SP)

## Editores Assistentes

Andre Bittencourt (UFRJ)

Christian Jecov Schallenmüller (UFRGS)

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques (Unicamp)

Roberta Kelly Soromenho Nicolete (UERJ)

## Conselho editorial

Adrian Gurza Lavalle (USP), Álvaro de Vita (USP), Brasília Sallum Jr. (USP), Celi Regina Pinto (UFRGS),  
Celina Souza (UFBA), Cicero Araujo (USP), Elide Rugai Bastos (Unicamp), Elisa Reis (UFRJ),  
Gonzalo Delamaza (Universidad de Los Lagos), Horácio Gonzalez (Universidad de B. Aires),  
John Dunn (University of Cambridge), José Augusto Lindgren Alves (Comitê Assessor do Conselho de  
Direitos Humanos das Nações Unidas), Leôncio Martins Rodrigues Netto (Unicamp) (*in Memoriam*),  
Marco Aurélio Garcia (Unicamp) (*in Memoriam*), Marcos Costa Lima (UFPE), Michel Dobry (Université  
Paris I-Sorbonne), Miguel Chaia (PUC-SP), Nadia Urbinati (Columbia University), Newton Bignotto  
(UFMG), Paulo Eduardo Elias (USP) (*in Memoriam*), Philip Oxhorn (McGill University), Philippe Schmitter  
(European University, Florence), Renato Lessa (IUPERJ), Rossana Rocha Reis (Editora) (USP) Sebastião  
Velasco e Cruz (Unicamp), Sérgio Costa (Freie Universität Berlin), Tullo Vigevani (UNESP), Victor Manuel  
Durand Ponte (UNAM, México), William C. Smith (University of Miami)

## Preparação e revisão de texto

Tikinet

## Editoração eletrônica

Tikinet

## Impressão

Tikinet

O Cedec é um centro de pesquisa e reflexão na área de ciências humanas. É uma associação civil, sem fins lucrativos e econômicos, que reúne intelectuais de diferentes posições teóricas e político-partidárias.

O **Cedec** agradece a

*André Singer*

*Brasílio Sallum*

*Carla Regina Diéguez*

*Escritório da Biblioteca do Congresso dos Estados Unidos da América*

*Eunice Ostrensky*

*Flávia Schilling*

*Jefferson Oliveira Goulart*

*Karina Lilia Pasquariello Mariano*

*Lígia Barros de Freitas*

*Miguel Wady Chaia*

*Raquel Kritsch*

*Reginaldo Mattar Nasser*

*Samuel Alves Soares*

*Vera Alves Cepêda*

pelo apoio e contribuição recebidos na Campanha da Lua Nova.



# SUMÁRIO

- 9 PASSAGENS**  
Natália Nóbrega de Mello
- 14 O SUPRAFASCISMO DE JULIUS EVOLA E OS FUNDAMENTOS DA NOVA DIREITA ILIBERAL**  
Francisco Thiago Rocha Vasconcelos
- 48 ULTRACONSERVADORISMO CATÓLICO: MIMESIS DOS MECANISMOS DA EROÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA**  
Brenda Carranza e Ana Claudia Chaves Teixeira
- 76 ALBERTO TORRES E RUI BARBOSA: DUAS VISÕES DO BRASIL NA PRIMEIRA REPÚBLICA**  
Maria Fernanda Lombardi Fernandes e Gabriela Nunes Ferreira
- 108 RICHARD MORSE E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ENTRE SÃO PAULO E A DEPENDÊNCIA**  
Alice de O. Ewbank e Karim Helayel
- 148 A “POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA” E SUAS HETEROTOPIAS: SABERES E PODERES EM DISPUTA**  
Giovanna Olinda dos Santos Bernardino e Alessandra Teixeira
- 174 AS MÁSCARAS DA OPRESSÃO: NOVAS LEITURAS DA RELAÇÃO RAÇA E CLASSE**  
Iderley Colombini
- 204 SEGUINDO O DINHEIRO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL (1990-2020)**  
João Márcio Mendes Pereira
- 250 EFEITOS DAS CONTROVÉRSIAS INVESTIDOR-ESTADO NA CAPACIDADE DOS ESTADOS DE SALVAGUARDAR DIREITOS: UM ESTUDO DE CASOS EM TRIBUNAIS DE ARBITRAGEM ENTRE 1987 E 2020**  
Maria Abramo Caldeira Brant e Deisy de Freitas Lima Ventura

**292 A BATALHA PELA OPINIÃO PÚBLICA E O  
IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEF**

Pedro Santos Mundim

**322 RESUMOS | ABSTRACTS**





## PASSAGENS

O número 119 da revista *Lua Nova* é composto por nove artigos, enviados espontaneamente por seus autores, que abrangem, em conjunto, problemas e conjunturas díspares, desafios do contexto nacional e internacional, reflexões teóricas e pesquisas empíricas. Todavia, os leitores mais familiarizados com os dilemas frequentemente examinados nas páginas da *Lua Nova* reconhecerão, com facilidade, que muitos desses artigos conformam uma amostra de questões frequentemente levantadas neste espaço. A relação entre direitos e democracia; nossas possibilidades e desaminhos na busca por desenvolvimento e por uma democracia substantiva; e o estudo dos fundamentos dos processos recentes de desdemocratização são algumas das discussões retomadas e sempre atualizadas nos números da *Lua Nova*.

Alguns momentos-chave de um percurso de continuidades e interrupções são examinados nos artigos que compõem este volume. No texto de abertura, “O suprafascismo de Julius Evola e os fundamentos da Nova Direita liberal”, Francisco Thiago Rocha Vasconcelos examina as doutrinas de extrema direita do Barão Giulio Cesare Andrea Evola, ou Julius Evola (1898-1974). Próximo a ideias fascistas e nazistas, Julius Evola produziu um pensamento político que continuou a ser lido por décadas, até ser reatualizado e assimilado – dos anos 2000 em diante – na passagem do fascismo histórico a novas ideologias da direita iliberal.

No segundo artigo, intitulado “Ultraconservadorismo católico: mimeses dos mecanismos da erosão democrática brasileira”, Ana Claudia Chaves Teixeira e Brenda Carranza refletem sobre a afinidade discursiva e performática entre o ultraconservadorismo católico e o bolsonarismo, partindo da análise da contracampanha feita por conservadores católicos pelo boicote à “Campanha da Fraternidade Ecumênica” de 2021. Ao examinar os vídeos produzidos e os ataques contra ideais ditos esquerdistas, as autoras discutem

a construção do outro como inimigo religioso, demonizado, e que deve ser eliminado. Os princípios da liberdade tornam-se, assim, justificativas para atacar direitos, minar a democracia liberal e os seus ideais de igualdade, liberdades civis, pluralismo e inclusão.

O terceiro artigo, de autoria de Maria Fernanda Lombardi Fernandes e Gabriela Nunes Ferreira (“Alberto Torres e Rui Barbosa: duas visões do Brasil na Primeira República”), retoma o contexto brasileiro da dupla passagem do trabalho escravo ao livre, e do regime monárquico ao republicano, explorando os dois projetos econômicos e sociais então em discussão (o agrarista e o industrialista). O texto convida ao exercício de repensar as dicotomias frequentemente atribuídas a Alberto Torres e Rui Barbosa e a seus projetos de futuro e de inserção do país no mundo, refletindo sobre as aproximações das trajetórias dos pensadores e de suas proposições políticas.

A passagem a uma sociedade moderna é o tema do artigo seguinte, de Alice O. Ewbank e Karim Helayel, que aborda os pensamentos de Richard Morse e Fernando Henrique Cardoso a respeito da industrialização e da urbanização de São Paulo como chave analítica para apreciar a problemática da dependência em suas interpretações sobre o Brasil e a América Latina. No artigo “Richard Morse e Fernando Henrique Cardoso entre São Paulo e a dependência”, os autores partem do interesse comum de Morse e Cardoso por São Paulo de forma a desvelar os dois sentidos divergentes de dependência em suas obras.

O quinto artigo, intitulado “A ‘população em situação de rua’ e suas heterotopias: saberes e poderes em disputa”, de autoria de Giovanna Olinda dos Santos Bernardino e Alessandra Teixeira, percorre diferentes etapas – desde o fim da escravidão até hoje – do exercício de poder e controle sob indivíduos pobres e, sobretudo, racializados que habitam as ruas, tendo por base uma pesquisa documental

e etnográfica do histórico de classificação dessa população. Hoje nomeada de “população em situação de rua” – anteriormente, “morador de rua”, “mendigo”, “indigente”, “vadio” –, o artigo reconstrói as redes de saber e poder por trás de cada uma dessas nomenclaturas, com o objetivo de entender as formas de assujeitamento que elas produzem. Os modos de resistência desses sujeitos, que demonstram outros modos de ser e se relacionar com a cidade, também são explorados pelas autoras.

Em seguida, é publicado o texto “As máscaras da opressão – novas leituras da relação raça e classe”, de Iderley Colombini, que examina o caráter social e racializado do processo de constituição das classes sociais. Em contraste com o juízo de que o antirracismo seria uma luta identitária, Colombini expõe que a questão racial deve ser entendida como central na própria gênese e reprodução das classes sociais.

Os artigos seguintes adicionam uma nova camada de reflexão: o cenário internacional e a inserção dos dilemas do país no âmbito mundial mais amplo. O sétimo artigo, intitulado “Seguindo o dinheiro – uma análise da atuação do Banco Mundial no Brasil (1990-2020)”, de João Márcio Mendes Pereira, examina os empréstimos do Banco Mundial ao Brasil, terceiro maior beneficiário de recursos financeiros da instituição. A pesquisa apresenta um panorama sobre o volume de financiamento direcionado ao país; mudanças de governo a governo; o redirecionamento de empréstimos aos estados, em detrimento da União, a partir do governo Dilma; e os modos pelos quais o Banco Mundial busca difundir e estimular a internalização de ideias, normas e práticas.

O oitavo artigo, “Efeitos das controvérsias investidor-Estado na capacidade dos Estados de legislar para salvaguardar direitos: um estudo de casos em tribunais internacionais de arbitragem entre 1987 e 2020”, escrito por Deisy Ventura e Maria Abramo Brant, estuda os resultados de contestações

judiciais de empresas que acionaram tribunais internacionais de arbitragem contra a iniciativa de alguns Estados de implementar novas legislações e normativas. O exame de casos da área da saúde pública, proteção ambiental, acesso à água e direitos de povos indígenas – tramitados entre 1987 e 2020 – sugere que os resultados das controvérsias têm limitado a capacidade de o Estado legislar em temas que envolvem a salvaguarda de direitos e do interesse público.

Pedro Santos Mundim é o autor do nono e último artigo publicado neste número: “A batalha pela opinião pública e o impeachment de Dilma Rousseff”. O texto revisita a conjuntura decisiva do impedimento da ex-presidente Dilma, buscando adicionar um novo fator explicativo ao processo: o papel da substancial derrubada da popularidade do governo nos três primeiros meses do mandato. Com base em surveys telefônicos e pesquisas qualitativas com grupos focais, Mundim demonstra a paulatina desaprovação da opinião pública ao governo, que deteriora semana a semana (e não de forma súbita) entre os meses de janeiro e março de 2015, diante do ajuste fiscal e dos escândalos de corrupção.

No último artigo, regressamos, portanto, ao contexto contemporâneo que foi tematizado também nos dois textos de abertura deste número e retomamos o exame de elementos críticos que ajudam a esclarecer processos recentes de desdemocratização. Nossos dilemas nacionais são apreciados, desse modo, em um percurso circular, que retrocede a outras passagens decisivas e, logo a seguir, alcança novamente a atual conjuntura crítica, de tal forma que somos relembrados da advertência de Fernando Novais, em “Passagens para o Novo Mundo” (1984, p. 4), de como “o curso da história envolve sempre, e ao mesmo tempo, continuidade” e “ruptura” e como “a sua compreensão pressupõe articular os dois níveis da realidade”.

Todos os artigos do número 119 receberam avaliações positivas de nossos pareceristas, a quem muito agradecemos.

Uma passagem final deve ser realçada: o número anterior da *Lua Nova* foi o último editado por Bruno Konder Comparato e, a partir de agora, Natália Nóbrega de Mello assume como editora-chefe da revista. Agradecemos ao Bruno pela qualidade do trabalho que nos guiou até aqui, ao qual almejamos manifestamente dar continuidade.

## **Bibliografia**

NOVAIS, Fernando. Passagens para o Novo Mundo. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 2, n. 9, pp. 2-8, 1984. Disponível em: <https://bit.ly/3OVL3xB>. Acesso em: 25 ago. 2023.

Natália Nóbrega de Mello

*é professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: nmello@pucsp.br*

*Orcid: 0000-0002-4220-8729*

**<http://dx.doi.org/10.1590/0102-009013/119>**



# O SUPRAFASCISMO DE JULIUS EVOLA E OS FUNDAMENTOS DA NOVA DIREITA ILIBERAL

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos

*Professor na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), Redenção, CE, Brasil. E-mail: fvasconcelos@unilab.edu.br*

*Orcid: 0000-0003-3807-3187*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-014047/119>

## Introdução

Nas últimas duas décadas, ideologias de direita vêm ganhando espaço, legitimando novos movimentos e governos críticos ao sistema político liberal-democrático (Empoli, 2020). Essa nebulosa ideológica recebe inúmeras nomenclaturas para além da convencional extrema direita, herdeira de movimentos da primeira metade do século XX, cujos limites busca questionar ou contornar em inúmeros desenvolvimentos teóricos paralelos, muitas vezes conexos, em diversos países, como Estados Unidos, França e Rússia. Para Enzo Traverso (2019), por exemplo, o fenômeno pode ser descrito como a passagem do fascismo ao “pós-fascismo”, com o desenvolvimento de movimentos de direita radical que reatualizam princípios de ação e valores associados ao fascismo histórico, mas que dele buscam se distanciar. Não se trata, portanto, de uma continuidade do neofascismo, mas de uma reinvenção crítica, sem apelo nostálgico às formas e aos repertórios do fascismo histórico.

A proliferação desses movimentos torna urgente um programa de pesquisa crítico das doutrinas de extrema direita e de suas novas roupagens em diferentes sociedades. Em nossa

abordagem, nos aproximamos da visão de Pierre Milza (2002) e de Glaydson Silva (2019) sobre as transformações da extrema direita. Para ambos, a recusa absoluta das instituições democráticas, o apoio à violência, o nacionalismo xenófobo e a referência direta aos regimes fascistas não mais definem a extrema direita em toda sua extensão, hoje, nos países onde a democracia liberal está enraizada. Após a Segunda Guerra Mundial, essa extrema direita atravessará crises permeadas por iniciativas de renovação que somente irão se consolidar no século XXI.

Um dos principais centros de recriação e atualização da extrema direita foi a França, por meio da *Nouvelle Droite*, representada por nomes como Guillaume Faye (Vasconcelos, 2023) e Alain de Benoist (Vasconcelos, 2022a), em resposta aos desafios de um mundo reconfigurado pela independência política das ex-colônias e a hegemonia do liberalismo na construção de políticas multiculturais e de integração, que borraram antigas fronteiras étnicas e culturais. Há movimentos congêneres em países como Estados Unidos, Rússia e Alemanha, que readaptaram ideias de antigos pensadores, especialmente do século XIX, críticos do legado do Renascimento, da Reforma Protestante, do Iluminismo e da Revolução Francesa, e que influenciaram movimentos de nacionalismo revolucionário antiocidental no início do século XX, como o nacional-socialismo e o nacional-bolchevismo (Vasconcelos, 2022b). Em geral, esses pensadores tinham o propósito implícito ou explícito de salvaguardar o legado das populações brancas e a liderança geopolítica, cultural e econômica do Norte Global em um contexto de crise e mudança.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> As linhagens de pensamento são variadas, incluindo direita alternativa, paleoconservadorismo, “iluminismo das trevas”, entre outras propostas. Para uma visão geral sobre as ideias provenientes da nova direita francesa e as particularidades da alt-right, nos Estados Unidos, cf. Prado (2021). Para uma leitura atrelada à ideia de neofascismo, Caldeira Neto (2022) analisa as conexões das tradições políticas de extrema direita no Brasil com os movimentos internacionais da direita radical. Convém sugerir, também, a leitura de dois dossiês recentes sobre temas correlatos, da Revista *Esboços* e da Revista *Lusotopie*.

16 Independentemente de diferenças entre suas facções, o eixo principal de atuação dessa nova direita iliberal<sup>2</sup> é a *metapolítica*,<sup>3</sup> que se refere a uma estratégia de “guerra cultural”<sup>4</sup> contra uma pretensa hegemonia da esquerda, revelando, assim, a incorporação, pela direita, do legado do pensamento marxista de Antonio Gramsci a respeito da conquista da hegemonia e do poder político (Buela, 2013; Taguieff, 1993; Vasconcelos, 2022a). Além disso, há também o interesse político de formar novas elites (“aristocratas do espírito”) capazes de orientar a mudança para uma “contra modernidade” baseada, em linhas gerais, nas sociedades de castas, com o predomínio de religiosos e militares; na valorização dos princípios aristocráticos de honra e fidelidade na conduta social e econômica; no paganismo como relação religiosa e cultural entre natureza e sociedade ou nas crenças religiosas como fundamento das relações sociais e políticas; e na organização de federações de nações étnica e culturalmente similares, reunidas na forma de impérios.

Outro ponto de convergência dessas diferentes correntes diz respeito à preparação para um mundo de crise e catástrofe, consequência dos desequilíbrios econômicos e climáticos, no interior do qual se trava uma guerra, espiritual e/ou étnica, vista como necessária ao estabelecimento de novas fronteiras entre blocos civilizacionais e econômicos. Essa guerra reconduziria o mundo a uma configuração histórica com algum grau de similaridade à colonização imperialista do século XIX, mas, desta feita, tem-se como

---

<sup>2</sup> Evidenciamos o caráter iliberal pois a expressão nova direita também foi adotada, em alguns contextos, por grupos afinados com o liberalismo.

<sup>3</sup> Há diversas perspectivas sobre este conceito, mas, para os fins deste artigo, consideramos *metapolítica* como uma forma de atuação política não imediatista, com base no domínio cultural e na mudança de mentalidades com referência a princípios e valores tradicionais, religiosos, perenes ou ancestrais nem sempre explícitos no discurso (Buela, 2013; François, 2005).

<sup>4</sup> Sobre a “guerra cultural” entre grupos de nova direita no Brasil, cf. Vasconcelos (2021).



referência principal não a formação de regimes de exceção baseados no Estado Corporativo, como ocorrera no início do século XX, mas a criação de comunidades hierárquicas locais, com mesma base étnica e cultural, reunidas em torno do ideal de Império (Vasconcelos, 2023; Silva, 2022).

Nosso objetivo, contudo, não é refletir sobre a pluralidade de teses e estratégias da nova direita, mas apresentar e analisar o pensamento político de Julius Evola, uma de suas referências fundamentais. O pintor, poeta e filósofo esotérico italiano, de suposta origem aristocrática,<sup>5</sup> Giulio Cesare Andrea Evola (1898-1974), ou simplesmente Julius Evola, é um dos mais infames autores do século XX. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, direita e esquerda, liberais e marxistas, em uníssono, o consideram nefasto politicamente, visto que se associa a ideias e experiências fascistas e nazistas. Por décadas, seus textos eram lidos apenas entre grupos restritos, associados a círculos esotéricos e a frações mais radicais e mesmo terroristas da direita na Itália, até começar a ser reivindicado, de forma cada vez mais explícita, por intelectuais da direita a partir dos anos 2000.

Em diferentes países,<sup>6</sup> Evola tornou-se uma das inspirações à construção de um projeto iliberal de política, ligado à restauração de princípios e valores ditos ancestrais ou Tradicionais.<sup>7</sup> No Brasil, sob as diferentes leituras de Olavo de Carvalho, Aleksandr Dugin<sup>8</sup> e Alain de Benoist, as teses de Evola são interpretadas para dar conta das formas de

17

---

<sup>5</sup> Não se sabe ao certo se Julius Evola realmente possuía ascendência aristocrática ou não. Evola referia a si mesmo como “Barão”, embora não o fosse, e assim continuou sendo chamado por seus admiradores com o passar dos anos.

<sup>6</sup> Especialmente na Rússia, com Aleksandr Dugin (2012), e na França, com Alain de Benoist (1979, 1982).

<sup>7</sup> O uso da inicial maiúscula em Tradição e Tradicionalismo ocorrerá sempre que estivermos nos referindo à vertente filosófica discutida neste artigo, pois é uma maneira de diferenciar essa escola de pensamento do tradicionalismo no sentido mais corriqueiro.

<sup>8</sup> Sobre Aleksandr Dugin, conferir o trabalho pioneiro de discussão e análise crítica feito por Beatriz Lima Oliveira da Silva (2022).

adaptação e reinvenção do legado das populações brancas fora da Europa em sua relação com outras sociedades e “raças”, sob um viés geopolítico e cultural, o que se expressou também na inserção de “evolianos” em círculos governamentais e em organizações de militância política e cultural.<sup>9</sup>

Diferentemente de vertentes estritamente neoliberais, nacionalistas ou populistas, a corrente evoliana busca fundamentar um novo horizonte político antimoderno, antiocidental, ao mesmo tempo contra a ideia de individualismo, de igualitarismo, de livre-mercado, de democracia, de Estado-Nação e de comunismo. Ou seja, o entendimento do *suprafascismo* de Evola permite a apropriação de seu pensamento por frações da nova direita iliberal, sem que isso signifique uma vinculação direta ao fascismo histórico, embora possa haver a incorporação, nos movimentos, de indivíduos anteriormente vinculados ao neofascismo.

18 Para análise, nos apoiamos em uma perspectiva sociológica acerca das vinculações entre objetivos políticos e culturais de intelectuais e seus círculos sociais de pertencimento (Ribeiro, 2008), buscando não recair em uma “ilusão biográfica” (Bourdieu, 2006). Ao mesmo tempo, no sentido de superar uma perspectiva estanque das relações entre texto/contexto, internalismo/externalismo, recorreremos também às contribuições metodológicas do contextualismo linguístico da Escola de Cambridge (Skinner, 1969), para o qual a interpretação de um texto/enunciado se alia à compreensão dos objetivos daquele que escreve, de modo a explorar a intencionalidade do autor, bem como as influências da história de sua trajetória na variação desta intencionalidade.

---

<sup>9</sup> No Brasil, por exemplo, Ernesto Araújo, ex-ministro das Relações Exteriores do governo Jair Bolsonaro, discípulo de Olavo de Carvalho, nomeou para a banca examinadora do Instituto Rio Branco o “evoliano” César Alberto Ranquetat Júnior (2019). Outros fatos de destaque foram: a realização dos “encontros Evolianos” durante os anos 2000 e a criação do Nova Resistência e da Frente Sol da Pátria, organizações de militância intelectual, política e cultural.

Na primeira seção, abordamos os aspectos gerais da trajetória de Evola e as principais linhas do seu pensamento: o esoterismo, a filosofia perene Tradicionalista e a “revolução conservadora” alemã. Concentramo-nos, em seguida, em seus escritos políticos, seus eixos e suas propostas. Por fim, analisamos especificamente sua relação com o ideário e as práticas do fascismo italiano e do nacional-socialismo alemão, a partir da qual é enunciada sua identificação como suprafascista.

### **Esoterismo, Tradicionalismo e “revolução conservadora”: a síntese de Julius Evola**

No início de sua vida adulta, após a imersão em estudos de filosofia e história da arte na adolescência, Evola se dedicará à pintura e à poesia, participando do movimento futurista e, posteriormente, do movimento dadaísta. Não é nosso objetivo explorar em profundidade esse aspecto de sua trajetória, mas vale indicar a relevância de sua participação nos círculos artísticos e seu esforço de traduzir um sentido próprio sobre o mundo social e sobre a experiência mística transcendente por meio da arte. Seu distanciamento do futurismo é abordado em sua autobiografia *Il cammino de cinabro* (1963), como divergência estética – em relação à exaltação do mecanicismo, do sensualismo, certo “americanismo” e exaltação da vida e do instinto – e como divergência política – em relação à participação dos grupos futuristas em campanhas de nacionalismo chauvinista. O contexto da Primeira Guerra Mundial, e sua experiência na artilharia entre 1917 e 1918, o teria conduzido a uma outra direção, voltada ao misticismo abstracionista – razão pela qual se insere no dadaísmo, mudança influenciada também pelo contato com ensinamentos do budismo.

A esse primeiro momento artístico (1915-1924) sucede sua maior dedicação à filosofia e ao esoterismo, com a publicação de *Teoria e fenomenologia dell'individuo assoluto* (1924), *Saggi sull'idealismo magico* (1925) e *L'uomo come potenza*

(1926). Por meio dessas três obras se desenha o idealismo de “liberdade interior absoluta”, baseado em uma ética de superação do homem, antevista em Nietzsche, bem como a aproximação da gnose e do sagrado inspirada no taoísmo e no tantrismo. Esse período coincide com a participação de Evola em círculos jornalísticos – caso da revista antifascista e antidemocrática *Lo Stato democratico* – e de círculos esotéricos, o mais importante deles o “Grupo de Ur” que, formado a partir de um compromisso de anonimato, exerceu influência intelectual e política na Itália dos anos 1920. Orientando-se para práticas mágicas e iniciáticas,<sup>10</sup> elaborou um programa de reflexão sobre o esoterismo e a busca pela tradição em sociedades não europeias. Nos anos seguintes, Evola publica *Imperialismo pagano: il fascismo dinnanzi al pericolo euro-cristiano* (1928), crítica ao cristianismo e celebração dos valores da civilização romana; *La tradizione ermetica* (1931), voltada aos significados da alquimia; e *Maschera e volto dello spiritualismo contemporaneo* (1932), acerto de contas com o espiritismo, a teosofia, a antroposofia e a psicanálise. É nesse contexto que vale, enfim, considerar com mais profundidade o significado e a história do Tradicionalismo e sua influência sobre Evola.

O Tradicionalismo se insere em uma longa tradição do pensamento radical e reacionário. Para alguns, o movimento foi iniciado como reação à Revolução Francesa (Augusto, 2017). Já outros acreditam que suas raízes são mais antigas e remontariam à reação da cultura helênica ao racionalismo grego na Antiguidade (Eco, 2020), ou ainda ao desenvolvimento particular do gnosticismo, crença milenar, em geral conflitante com o desenvolvimento do cristianismo e do catolicismo na história europeia, que defende uma separação radical entre o mundo do espírito (ao qual apenas

---

<sup>10</sup> O termo magia, explica Evola, não corresponde ao significado comumente atribuído, mas à formulação do saber iniciático que obedece ao que ele considera uma atitude ativa, soberana e dominante em relação à espiritualidade (Evola, 1963a, p. 46).

uma elite esclarecida teria acesso) e o da matéria (lugar da maioria) (Vaz, 2018). Para os gnósticos, o mundo não seria uma obra da razão divina, mas de um demiurgo, distante do Ser Absoluto que, por ser uma realidade imperfeita, precisa ser alterada. Nessa interpretação, como forma de gnosticismo, o Tradicionalismo compartilharia raízes comuns com as ideologias ou religiões políticas totalitárias (Vaz, 2018).

No Brasil, a vertente se tornou conhecida através de Benjamin Teitelbaum, cujo livro *Guerra pela eternidade: o retorno do Tradicionalismo e a ascensão da direita populista* (2020) aborda as influências desse pensamento por meio de consultores políticos como Steve Bannon e Olavo de Carvalho, “gurus” da “direita radical”. Além de Teitelbaum, vale considerar, também, o livro do historiador Mark Sedgwick que, em *Contra o mundo moderno: o Tradicionalismo e a história intelectual secreta do século XX* (2020), sem ignorar o impacto político do Tradicionalismo, opta por uma história intelectual que parte da análise das teorias e da trajetória de seus fundadores até a disseminação e adaptação de seus ensinamentos a diferentes propósitos e realidades nacionais mediante organizações religiosas e grupos de estudo.

Em sua origem, o Tradicionalismo é concebido como um movimento, desde pelo menos a Europa Renascentista, que se fundamenta no Perennialismo e busca por uma sabedoria ou religião original no Oriente (entendido como Grécia clássica, Israel e Egito bíblicos ou, ainda, as civilizações indiana e chinesa) representada especialmente por Hermes Trismegisto, cujo pensamento acredita-se ter inspirado boa parte da filosofia grega e do cristianismo. Associado à alquimia, à astrologia e à magia, o Tradicionalismo foi responsável por produzir um sincretismo entre o hermetismo, o neoplatonismo e a cabala; sendo que, à medida que sua expansão avançava, a centralidade de Hermes passou a ser substituída pelo hinduísmo, sobretudo a partir do século XVIII, vindo o Tradicionalismo a se difundir por meio de Ordens de

Cavaleiros, da Sociedade Teosófica e da maçonaria como forma de sabedoria iniciática, ao mesmo tempo se aproximando também do taoísmo ou do islamismo, a depender da interpretação (Sedgwick, 2020).

A consolidação do Tradicionalismo, no entanto, só teria ocorrido no início do século XX, em torno do objetivo de retomar supostas crenças e práticas transmitidas de geração em geração desde tempos imemoriais, em organizações espiritualistas, religiosas e iniciáticas que teriam se perdido no Ocidente nos últimos quinhentos anos. Em sua concepção, a civilização ocidental moderna teria aparecido na história como uma anomalia, pois seria a única a ter se desenvolvido em uma direção puramente material, cujo início coincidiria com o que é comumente chamado de Renascimento, tendo tal gênese sido acompanhada por uma regressão intelectual e espiritual, de onde adviria seu desdém pelas civilizações orientais e pela Idade Média europeia. Nesse sentido, o Ocidente estaria em perigo porque teria deixado de se basear em algo mais substancial do que a superioridade industrial: na ausência de “fundações espirituais”, a civilização ocidental correria o risco de colapso e extinção através da assimilação por civilizações mais sólidas (Sedgwick, 2020).

22

Em suma, o Tradicionalismo seria uma forma inversa do Orientalismo definido como compreensão ocidental do Oriente Médio desenvolvida desde o século XIX e derivada de fantasias, desejos e projeções do próprio Ocidente, mais do que correspondência factual com a realidade (Said, 2007). O Tradicionalismo contrasta um Ocidente (caracterizado pela modernidade, materialismo e habilidade técnica) com um Oriente de tradição, espiritualidade e sabedoria.

Essas ideias foram sistematizadas inicialmente pelo francês René Guénon (1886-1951), especialmente na obra *Orient et Occident* (1924) e *La crise du monde moderne* (1927), em que a chamada “crise do mundo moderno” é interpretada a partir da concepção cíclica de tempo no hinduísmo,

estando o Ocidente em uma fase decadente, final, de crise civilizacional, o *kali yuga*. Aquilo que o Ocidente concebe como progresso é, portanto, entendido como decadência, ou seja, um processo histórico de “inversão”, no qual o individualismo moderno destruiria o valor da individualidade. Guénon elaborou as bases de uma “filosofia”<sup>11</sup> perene espiritualista, baseada na crença em uma religião original perdida (a Tradição, o cerne, ou a Tradição perene), cujos fragmentos estão espalhados entre valores e conceitos de diferentes religiões, principalmente as religiões indo-europeias (hinduísmo e zoroastrismo) e religiões europeias pagãs pré-cristãs.<sup>12</sup>

Para ele, bem como para os Tradicionalistas em geral, a história humana percorreria um ciclo de quatro idades: da idade de ouro à de prata, à de bronze e à idade sombria, até retornar à idade de ouro e retomar o ciclo. Cada idade corresponderia ao domínio de diferentes castas de pessoas: sacerdotes, guerreiros, comerciantes e escravos. A passagem de uma idade para a outra, concebida em termos de decadência, ocorreria pela mudança nos valores defendidos, dos mais imateriais (espiritualidade e honra) até os mais materiais (dinheiro e gratificação corporal). A inspiração é o sistema de castas hinduísta e uma noção de tempo fatalista e pessimista que associa a origem, o desenvolvimento e a

23

---

<sup>11</sup> Guénon não se concebe como filósofo, mas sim como metafísico, uma vez que enxerga a filosofia como uma forma já decaída ou imperfeita de compreensão das verdades suprassensíveis, posto que submetida ao racionalismo. O acesso a verdades metafísicas dependeria de uma aprendizagem iniciática e ritualizada do saber no interior de religiões tradicionais, diferenciando-se, portanto, tanto do filósofo racional, quanto do simples misticismo originado de experiências individuais. O próprio exercício racional de análise dos seus textos é entendido como um acesso muito restrito às verdades suprassensíveis acessadas pelo iniciado (Guénon, 1924, 1927).

<sup>12</sup> A crença em uma religião original é nomeada como Perenialismo, cujo contato inicial Guénon teve por meio do gnosticismo, tendência considerada herética pelo catolicismo, ligada à antiga Igreja Cristã, especialmente no Egito, e à crença em uma forma de revelação e relação pessoal e direta de Deus com uma elite espiritual. No caso de Guénon e sua busca da Tradição no Oriente, pode-se falar em Vedanta-Perenialismo, expresso em *L'introduction générale à l'étude des doctrines hindoues* (1921) e em *L'homme et son devenir selon le Vedanta* (1925).

decadência de civilizações com a perda de espiritualidade, e, por essa razão, a necessidade de conexão com valores da Tradição, ao alcance de um grupo seletivo de intelectuais iniciados, capazes de compreender o ciclo histórico e preparar o mundo para a passagem ao momento seguinte.<sup>13</sup>

Rejeitadas na universidade francesa, as teses de Guénon tornaram-se um saber disseminado, a partir dos anos 1920, em círculos ligados a movimentos ou organizações espiritualistas – como a maçonaria, o gnosticismo, o catolicismo, a teosofia e o islamismo – a partir das quais procurou um caminho iniciático para a síntese teórica e ritualística que objetivava com os princípios extraídos do hinduísmo (religião que, paradoxalmente, ele nunca teria vivenciado na prática).

Desde René Guénon, o Tradicionalismo se expandiu em incontáveis grupos e versões, sem, contudo, ter centro de comando nem estrutura formal (Sedgwick, 2020). A partir dos anos 1930, os horrores da Primeira Guerra Mundial teriam favorecido a recepção da narrativa antimoderna do Tradicionalismo, e ele se tornou um movimento mais amplo, orientando-se seja para uma prática religiosa específica, para o engajamento político ou para um “Tradicionalismo *soft*”, aceito na academia.<sup>14</sup> Após os anos 1960, ele se expande ainda mais, acompanhando, em grande parte, o ambiente intelectual “pós-moderno” em sua busca por novos padrões de pensamento e modos de vida alternativos tanto ao Ocidente capitalista como ao alinhamento com o comunismo (Sedgwick, 2020).

Como forma de engajamento político, ele se disseminou em diferentes realidades, mesmo que em sentidos

---

<sup>13</sup> Mesmo que esta elite não tivesse condições imediatas para modificar a mentalidade ocidental como um todo, ela poderia ser um ponto focal para atividades por meio das quais o Ocidente receberia as bases de um novo desenvolvimento apropriado às suas características particulares, poupando-o de ser assimilado por formas tradicionais de outras civilizações mediante processos como “revoluções étnicas” (Guénon, 1924, 1927).

<sup>14</sup> A exemplo do filósofo da religião romeno Mircea Eliade.



diferentes da mensagem inicial de seu fundador, muito mais concentrado no caminho iniciático e influência na mentalidade de elites (Sedgwick, 2020). Apesar disso, sempre estiveram presentes, no Tradicionalismo, personagens que se voltaram à ação política direta, caso do Sufi sueco Ivan Aguéli (1869-1917), famoso por sua resistência à introdução, na França, do estilo espanhol de tourada (no qual o touro é morto) e adepto de concepções anti-coloniais. Contudo, é junto ao fascismo e ao terrorismo de direita que o Tradicionalismo se dissemina com maior ênfase. A influência do Tradicionalismo de Rudolf von Sebottendorf (1875-1945), ocultista neo-Sufi de origem alemã e nacionalidade Otomana, nas origens do Partido que posteriormente se tornaria o Partido Nazista alemão sob o comando de Hitler,<sup>15</sup> já antecipa possíveis afinidades entre Tradicionalistas e a intenção de transformar ordens militares ou militantes em base para um movimento de “reconstrução espiritual”.

25

Contudo, é somente com Julius Evola que a imbricação com a política se tornou mais explícita, sistematizada e central para o Tradicionalismo, tendo em vista a importância de Evola como intérprete de Guénon e em seu direcionamento particular para a ação política. Diferentemente do fundador do Tradicionalismo, para Evola não se trata de simplesmente explicar a crise, mas de direcionar sua solução através da revolta. Enquanto para o francês a iniciação é o caminho para a transformação do Ocidente em sua totalidade mediante a influência de “centros sagrados” sobre suas elites, o italiano sugere um caminho mais direto para o alcance do estado do

---

<sup>15</sup> Von Sebottendorf participava da *Thulegesellschaft* [Sociedade Thule] que procurou organizar o Partido dos Trabalhadores Alemães em Munique (Bavária). Sua saída da *Thulegesellschaft* se deu após a instauração da República Soviética da Bavária, cuja dissolução coincidiu com o controle de Hitler sobre o Partido, que já não tinha as mesmas características defendidas por Von Sebottendorf. Nos anos 1930, ele foi enviado a um campo de concentração por suas atividades intelectuais. Cf. Evola (1971).

*Indivíduo Absoluto*. Interpretada de diferentes maneiras, essa prescrição, segundo Sedgwick (2020) e a julgar pelas próprias ações de Evola, estabelecia que a transformação do indivíduo deveria ser a consequência da transformação da sociedade.

Esta orientação advém da conexão construída por Evola entre o Tradicionalismo e a herança intelectual do pensamento “radical aristocrático” e de filósofos de uma corrente oposta às transformações do mundo moderno desde, pelo menos, a Revolução Francesa. O florescimento dessa corrente se deu especialmente no contexto cultural e político da Alemanha desde o final do século XIX, no qual emerge uma “nova psicologia” pautada pela mútua influência literária e artística antimoderna e antiocidental. Na historiografia, esse conjunto de tendências ficou conhecido como “revolução conservadora”<sup>16</sup> (Merlio, 2003).

No interior desse legado, sem pretensão exaustiva, indicamos dois autores fundamentais para distinguir Evola em relação a outros Tradicionalistas: o antropólogo Johann Jakob Bachofen e o filósofo Friedrich Nietzsche.<sup>17</sup> Bachofen

26

---

<sup>16</sup> O “conservadorismo revolucionário” é uma expressão que delimita um certo conjunto de tendências cuja marca é, justamente, a conjunção de termos (aparentemente) opostos: uma revolução para a restauração de “valores essenciais da nação”, sem o simples retorno a formas passadas, como desejam os velhos conservadores e reacionários, mas realizando um processo de expansão e desenvolvimento de princípios Tradicionais; a aceitação da modernidade técnica (tecnologia e planejamento estatal), mas a negação da modernidade cultural dos valores do Iluminismo e da Revolução Francesa, como o individualismo e o humanismo universalista e igualitário; confiança em uma elite cultural e política selecionada por suas qualidades e não pelo povo, ao mesmo tempo que incentiva a mobilização constante das massas populares na vida coletiva; movimentos que não se pretendem “nem de esquerda nem de direita”, que visam “ganhar a revolução” dos “progressismos”, seja na forma do liberalismo ou do socialismo marxista (considerados “inimigos-irmãos”), e também contra a direita conservadora pessimista; otimistas em sua capacidade de moldar o futuro, consideram-se portadores do “espírito do povo e da nação” e da “força do destino”, pois dominam a técnica na era das massas (organização, mobilização e propaganda) (Dupeux, 1994; Merlio, 2003).

<sup>17</sup> Nietzsche é uma figura chave para os “revolucionários conservadores”, mas como inspiração, tendo em vista que seu pensamento está mais ligado a um “aristocratismo radical” do que ao pensamento de intelectuais de uma geração posterior, que se envolveram ou influenciaram diretamente os nacionalismos

entendia que a sociedade humana atual derivou de uma antiga civilização matriarcal para a civilização patriarcal, no sentido do progresso de uma base cultural corporal (telúrica) para uma espiritual (urânica). Evola, contudo, reverteu o sentido do evolucionismo de Bachofen: a crise do mundo moderno representa o declínio das qualidades masculinas (urânicas) e o predomínio das qualidades femininas (telúricas). De Nietzsche, Evola incorporou a ênfase na ação e na superação individualista/aristocrática/espiritual, com sua crítica às sociedades de massas baseadas no universalismo cristão. A ênfase na ação seria uma qualidade urânica, masculina, associada, no hinduísmo, à casta guerreira (*kshatriya*).

Assim, diferentemente de Guénon, para o qual, em *Autorité spirituelle et pouvoir temporel* (1929), no estado Tradicional primordial, a autoridade espiritual era superior à temporal (os *brahmin*, a “casta sacerdotal”, superiores aos *kshatriya*), para Evola, os *brahmin* e os *kshatriya* seriam originalmente uma única casta que se dividiu com o declínio da Tradição. Assim, deu-se início a um processo de decadência sucedido em variados ciclos históricos, sendo o mais recente o que corresponde à transição do mundo medieval para o moderno.<sup>18</sup> Essa seria a “lei da regressão das castas”, com o poder passando do sacerdote aos militares e destes para a casta de comerciantes (democracia burguesa) e, finalmente, à casta dos servos (proletariado, como na União Soviética). Esse declínio teria produzido a “dessacralização da existência” por meio do individualismo e do racionalismo e, posteriormente, do nacionalismo, do materialismo, do mecanicismo, da democracia e do socialismo.

Para Evola, em *Imperialismo pagano* (1928), o objetivo final do Tradicionalismo seria uma revitalização da Europa

---

revolucionários e ao mesmo tempo reacionários, como Arthur Moeller van der Bruck, Oswald Spengler, Ernst Jünger, Gregor e Otto Strasser, Alfred Rosenberg, Ernst Niekisch, Martin Heidegger e Carl Schmitt.

<sup>18</sup> “É necessária toda a potência e o vigor de uma Idade Média” (Evola, 1928, p. 5).

mediante os princípios e valores de uma sociedade patriarcal nórdica-ariana original situada no Ártico, cujas virtudes decaíram conforme migravam para o Sul e “se tornavam encarnados”. Ou seja, sua leitura da história também incorpora o sentido de um “declínio das raças superiores”, não em termos simplesmente biológicos, mas “espirituais”:

[...] a verdadeira diferença entre as raças não é naturalista, condicionada biologicamente, mas sim justamente aquela muito mais profunda que se acha entre as raças que conservam na profundidade do sangue a herança e a presença de um princípio que transcende o sangue, inoculado pela ação das elites dominadoras e solares, e as outras raças que não têm nada de tudo isso, nas quais prevalece apenas algo promíscuo e vinculado às forças da terra, da animalidade, da herança biológico-coletiva. No marco dessas últimas raças domina o totemismo, e não há nem verdadeira diferença, nem verdadeira personalidade; o culto resolve-se na nostalgia estático-panteísta ou mais ainda numa “religiosidade” de caráter lunar e comunista. (Evola, 1928, p. 59)

28

Seria necessário, para Evola, restaurar o valor sagrado da soberania, fundada em uma hierarquia espiritual segundo uma escala de valores que situa o espírito acima da matéria; o Norte acima do Sul; o branco acima do negro; a masculinidade acima da feminilidade; o vigor solar acima da passividade lunar. A modernidade, o nacionalismo, a democracia e o socialismo significavam, para ele, do mesmo modo que para Guénon, o período da decadência, de predominância de valores materialistas, da quantidade, dos valores plebeus, da miscigenação, do secularismo e do feminismo. Seu horizonte principal, portanto, era um programa paradoxalmente reacionário e futurista para a formação de um “império pagão” europeu (Evola, 1928):

Nosso imperialismo transcende com firmeza o nacionalismo; mas enquanto o “supernacionalismo” democrático mostra um menoscabo e uma subordinação à reafirmação nacional, promiscuamente associada a muitas outras reafirmações nacionais, a supranacionalidade imperial e romana é de uma reafirmação nacional que, em meio a um grupo de dominadores, sustenta-se mais além de si mesma numa síntese, seja dela mesma com outras nações subordinadas. (Evola, 1928, pp. 29-30)

Nos subordinados deve-se voltar a despertar o orgulho de servir a seus superiores. O serviço deve ser despertado como liberdade e como superação, quase como uma oferta transfigurante, que não humilha, mas que eleva em todas as partes, tanto nas coisas de guerra como em coisas de paz, tanto nas coisas particulares como nas gerais. Sobre esta base espiritual deve delinear-se uma estrutura que corra perpendicularmente do alto até o baixo, na qual os chefes sejam também raios de um único centro e, por sua vez, centro de unidades de ordens inferiores, agrupados como soldados ao redor de seus oficiais [...]. Assim estaria presente o centro de uma estabilidade transcendente, a soberania, o princípio de toda outra hierarquia, o eixo de toda fidelidade, de toda honra no serviço e de toda ação heroica, a mais soberba força de equilíbrio vinda do alto. (Evola, 1928, pp. 26-28)

[...] A verdade é que o democratismo vive de um pressuposto otimista totalmente gratuito. Ele não se dá conta do caráter absolutamente irracional da psicologia das massas [...] a massa é conduzida não pela razão, mas pelo entusiasmo, pela emoção e pela sugestão. Como uma fêmea, ela segue aquele que melhor lhe saiba seduzir, aterrorizando-a ou atraindo-a, com meios que, em si mesmos, não tem nada de lógicos. Como uma fêmea, ela é inconstante e passa de um a outro”. (Evola, 1928, p. 40)

Em suma, Evola busca, por meio da substituição da história pelo mito, reelaborar a teocracia e os modelos aristocráticos, guerreiros, romanos e feudais de organização política, contra as formas de igualitarismo, homogeneidade e universalismo promovidos pelo cristianismo especialmente após a reforma protestante, pelo socialismo, pelo secularismo, pelo nacionalismo, pelo liberalismo e pela democracia. A síntese que apresentamos sobre as influências teóricas de Evola auxiliam no entendimento de suas interpretações acerca do indivíduo, da estrutura social e da história no Ocidente – que são também reunidas em *Rivolta contro il mondo moderno* (1934), construído como resposta possível ao *La crise du monde moderne* (1927) de Guénon – e servem como base para a compreensão da sua relação com a política à sua época.

## O suprafascismo de Julius Evola

30

Como veremos adiante, Evola foi admirado por Mussolini, especialmente após a obra *Sintesi di dottrina de la razza* (1941), e publicou o jornal *Sangue e Spirito* sob sua chancela. Evola também viajou para a Alemanha nazista e obteve apoio para seu jornal, não escondendo sua admiração pela organização paramilitar SS (*Schutzstaffel*), com a qual colaborou em aulas sobre sua filosofia. Na Itália do pós-guerra, ele foi referência intelectual para um conjunto de grupos de jovens militantes radicais e terroristas (Sedgwick, 2020). Essas e outras relações políticas, conjugadas às suas reflexões teóricas e históricas, fizeram com que, para grande parte da sua recepção, ele fosse interpretado como um ideólogo do fascismo (Sheehan, 1981). Nesse mesmo sentido, para André Guimarães Augusto, em *Visão de mundo aristocrática e a contrarrevolução conservadora* (2017), retomando o marxista György Lukács (2009):

[...] o pensamento de Evola se enquadra na “ideologia fascista” que “se funda sobre esta base: nega radicalmente

toda ideia de progresso e oferece através de um ‘milagre’ “a perspectiva da restituição do estado originário” (Lukács, 2009, p. 37). A ideologia reacionária, no entanto, não é “direcionada para a restauração de algo passado”, mas para a “instauração de algo futuro” (Lukács, 2009, p. 51); não apenas assim uma filosofia de caráter reacionário, voltada para o passado, é capaz de se tornar uma ideologia capaz de oferecer respostas a conflitos do presente. Desse modo, o passado na ideologia Tradicionalista de Evola é um passado mítico e de caráter metafísico e está direcionado “para um modo de ser social concebido como ‘ideal’”. Evola é explícito quanto ao caráter ‘ideal’ do passado Tradicionalista: “Para um autêntico conservador revolucionário, o que realmente conta é ser fiel não às formas e instituições do passado, mas aos princípios dos quais essas formas e instituições têm sido uma expressão particular, adequada para um período de tempo específico e em uma área geográfica específica”. (Augusto, 2017, p. 7)

31

Entretanto, o filósofo e seus seguidores contestam com veemência sua filiação aos regimes fascista e nazista, algo que parece paradoxal ou contraditório frente ao diagnóstico precedente. Apesar do envolvimento com a discussão sobre o fascismo e algumas de suas lideranças, Evola afirma-se como um crítico de direita ao regime: ele via no fascismo elementos da política de massas e mesmo de esquerda que deveriam ser eliminados em favor de uma política efetivamente aristocrática. Embora pudesse concordar com um movimento antimarxista, antidemocrático, restaurador da autoridade do Estado frente à luta de classes, na forma de um modelo corporativo e hierárquico, ele afirma não estar de acordo com os aspectos ditatoriais do regime e nunca ter participado efetivamente do partido ou do governo fascista ou nazista, nem mesmo do núcleo duro da intelectualidade dos regimes. Assim, em seus escritos, o filósofo italiano

busca diferenciar seu pensamento dessas experiências políticas que teriam cumprido apenas parcialmente com a concretização dos valores defendidos por ele. A respeito desta questão, em 1951, Evola se autodenominaria um *superfascista* ou *suprafascista*, não estando claro, para intérpretes (Wolff, 2016), se isso significa que ele estava criticando o fascismo como forma política ou se, em linguagem cifrada, estava sinalizando apoio à radicalização do fascismo e sua reforma para um “tipo superior” de regime, vinculado aos valores aristocráticos tradicionais.

Para ultrapassar a sensação de ambiguidade sobre essa questão, abordaremos as reflexões de Evola em textos dedicados especificamente à sua análise do fascismo e do nazismo, a exemplo de *O fascismo visto pela direita* (Evola, 2013), *Notas sobre o Terceiro Reich* (Evola, 2013), *Gli uomini e le rovine* (*Men Among the Ruins Post-War Reflections of a Radical Traditionalist*) (1953) e depoimentos (Evola, 2021). Mas, de início, retomaremos o *Imperialismo pagano* (1928), onde o “Barão” já antecipava alguns de seus juízos:

32

Na Itália, com o Fascismo, já teve início a manifestação de uma luta contra o câncer parlamentarista, contra a democracia e o socialismo. Uma vontade de ordem e hierarquia, de virilidade e de autoridade está invadindo a nova realidade nacional. Reconhecer aquilo que de positivo pode haver em tudo isso não deve nos impedir de reconhecer os múltiplos limites que, se perdurarem, manterão, todavia, aleijada a Itália de uma verdadeira restauração aristocrática-tradicional. (Evola, 1928, p. 104)

Entre esses limites, Evola enumera: a necessidade de moderar a tendência fascista à centralização para se evitar um tipo de despotismo do poder público, impessoal e nivelador; o corporativismo não se tornar afirmação política por meio da economia, no sentido sindicalista ou de estatização



da economia, mas reviver e tutelar um sistema pluralista de guildas e corporações medievais, na forma de autarquias moderadoras da ganância e do produtivismo; a consideração da monarquia não apenas como símbolo, mas como princípio ativo de governo; a mudança dos quadros que formam as hierarquias – das chefias de partido, vindos de baixo, à lideranças com “tradição espiritual”; levar a sério a ideia romano-pagã, portanto, não cristã e não católica, como princípio militar e sacral de unidade política.

Na década de publicação de *Imperialismo pagano* (1928), Evola teria declarado simpatia à Mussolini – do mesmo modo como ele o teria feito em relação a qualquer outra liderança que se opusesse aos regimes democráticos e à política de esquerda -, mas, ao mesmo tempo, criticava a ação e as origens dos Camisas Negras e do nacionalismo fascista. Os compromissos estabelecidos pelo governo fascista com a burguesia e com a Igreja Católica seriam as que mais desagradavam Evola e teriam trazido dificuldades em sua relação com o regime. Em seus artigos na revista *Crítica Fascista*, Evola defendia que o paganismo romano era a base mais apropriada para o Fascismo e não o Cristianismo, argumento defendido em *Imperialismo pagano*.

33

Mussolini, no entanto, estabelece firme concordata com a Igreja Católica, o que conduz à perda de prestígio de Evola nos círculos fascistas e ao consequente encerramento da publicação de sua revista *La Torre*. Após esse episódio, Evola se retira da política para, com a intenção de guiar o fascismo italiano para um caminho Tradicional, escrever *La tradizione ermetica* (1931) e *Spiritual Problems in Fascist Ethics* (1933) que, contrariando suas expectativas, obtiveram pouca recepção, fazendo-o ser mais pessimista: para ele, a “raça italiana” teria sido incapaz de fornecer matéria para as possibilidades superiores que estariam para além do fascismo.

Suas atenções, nesse contexto, voltam-se à Alemanha, onde a tradução de *Imperialismo pagano* (1928) tem melhor recepção.

Convém, a propósito, ressaltar o juízo mais esperançoso de Evola no referido texto em relação à Alemanha da época:

Em consideração ao estado de luta no qual hoje ela se encontra, trata-se sobretudo de pôr em evidência os ideais e os mitos que melhor poderiam orientar as correntes convertidas em impacientes pela situação atual [...] sem embargo, devemos reconhecer que o nome do partido político [...] que hoje se encontra revolucionando a Alemanha no sentido fascista, é muito pouco feliz. Com efeito, deixando de lado a referência à classe dos trabalhadores, tanto “nacionalismo” quanto “socialismo” são elementos que se adaptam muito pouco à nobre tradição germânica, e seria necessário se convencer claramente de que é, ao contrário, uma contrarrevolução contra o socialismo democrático o que tem necessidade a Alemanha [...] um movimento de rebelião antimarxista e antidemocrática que se remetia à frente dos próprios elementos conservadores e tradicionalistas. Dever-se-á ter cuidado para que o momento “socialista” – mesmo que se tratando de um socialismo nacional – não tome a primazia, fazendo desembocar tudo no marco de um fenômeno de massa que se reagrupa em torno do prestígio momentâneo do chefe. (Evola, 1928, p. 106)

34

Em 1934, um ano após a ascensão de Hitler, Evola se dirige à Alemanha, país que considerava mais apropriado ao Tradicionalismo, posto que, em sua visão, a “lei de regressão das castas” não teria avançado muito em razão da tradição militar prussiana ter sobrevivido com poder e dignidade política. Nos círculos próximos ao partido nazista e à aristocracia alemã, Evola terá algum sucesso junto à SS, propondo a criação de uma ordem secreta que trabalhe para a criação de um “Império Romano-Teutônico”. Sua perspectiva, entretanto, será vista como utópica e ele será

desestimulado a participar dos círculos ligados ao nazismo (Sedgwick, 2020).

Após mais uma experiência de insucesso em infiltrar-se em organizações políticas, Evola muda sua estratégia: dar atenção não a grupos específicos, mas a uma questão em especial (Sedgwick, 2020). E uma será fundamental para que ele voltasse a ser prestigiado no fascismo italiano: a questão racial. Em *Sintesi di dottrina de la razza* (1941), Evola busca uma definição espiritual de raça, diferenciada do sentido mais comum utilizado para condenar judeus e outros povos. Para ele, os reais inimigos não seriam os judeus biologicamente definidos, mas os valores de subversão e antitradição. O racismo biológico deveria ser complementado ou substituído por um “racismo espiritual”, a organizar a sociedade segundo princípios culturais e elitistas. A perspectiva teria agradado pessoalmente Mussolini, pois forneceria um alinhamento ideológico ao racismo germânico, ao mesmo tempo em que dele se diferenciava.<sup>19</sup>

35

Apesar disto, o Tradicionalismo não teria desempenhado um papel significativo nem no fascismo Italiano nem no nazismo alemão, seja pelo pouco interesse ideológico de Mussolini ou pela ideologia já previamente adotada por Hitler, seja pela concepção elitista de Evola, pouco compatíveis com a política de massas adotadas, na prática, pelos regimes fascistas (Sedgwick, 2020). Em *Imperialismo pagano* (1928), é possível encontrar, mais uma vez, ressalvas que revelam razões teóricas internas no pensamento de Evola a respeito dos dois regimes:

Em determinadas circunstâncias particulares e tempestuosas, a ditadura pode resultar um fenômeno necessário, mas não poderia nunca valer como solução verdadeira e suficiente [...] a monarquia – que, como o

---

<sup>19</sup> Sobre a teoria racial de Evola, cf. Barbieri (2021).

Império, em sua supremacia sobre os diferentes estados autônomos, já nos dera uma imagem em miniatura do que poderia ser uma função integral supranacional europeia – é a base mais saudável para a conservação duradoura de uma tradição e para a formação de uma hierarquia viril fortemente personalizada; uma hierarquia que se apoia sobre os princípios ário-feudais do serviço e da fidelidade, e não sobre uma “lei” qualquer ou uma de tantas “verdades sociais” que se insinuam com a tomada do poder por parte da casta dos mercadores e finalmente da casta dos servos (Evola, 1928, p. 106).

36 Para Evola, portanto, uma ditadura mantida por um líder carismático e mobilizador das massas por meio do nacionalismo não seria condizente com seu ideal de direita tradicional. Porém, a distinção mais sistemática e nítida feita por Evola está situada em *Il Fascismo. Saggio di una analisi critica dal punto di vista della destra* (1964). Nesse livro, além de propor qualificar a identidade da direita tradicional e retomar suas críticas ao fascismo – à forma do corporativismo e à predominância do ditador civil em relação ao monarca –, o “Barão” busca sinalizar para os perigos do totalitarismo:

Entre os perigos apresentados pelo sistema fascista desde o ponto de vista, não de uma democracia liberal informe, mas da verdadeira Direita, o mais grave é o totalitarismo. O princípio de uma autoridade central inatacável se “esclerosa” e degenera quando se afirma através de um sistema que controla tudo, militariza tudo e que intervém em todas as partes segundo a famosa fórmula “Tudo dentro do Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado”. Se não se precisa *em que termos* se deve conceber tal inclusão, uma fórmula desse tipo não pode valer mais que o marco de um estatismo de tipo soviético, estando presentes as premissas coletivistas e materialistas deste [...] O Estado tradicional

é orgânico e não totalitário. É diferenciado e articulado, admite zonas de autonomia parcial. Coordena e faz participar, em uma unidade superior, forças cuja liberdade, sem embargo, reconhece. Precisamente porque é forte, não tem necessidade de recorrer a centralização mecânica [...] não intervém em todas as partes, não se sobrepõe a tudo, não tende a impor uma vida de caserna (em sentido negativo), nem um conformismo nivelador, no lugar do reconhecimento livre e da lealdade; não procede a intromissões impertinentes e imbecis do público e do “estatal” no privado. O ideal tradicional é a de uma gravitação natural de setores e unidades parciais em torno de um centro que dirige sem pressão, atua por prestígio; sua autoridade, certamente pode recorrer à força, mas se abstém o máximo possível. A prova da vitalidade efetiva de um Estado é a medida da margem que pode conceder a uma descentralização parcial e racional. A ingerência sistemática do Estado é mais um princípio de um socialismo de Estado tecnocrático e materialista. (Evola, 1964, p. 15-16)<sup>20</sup>

37

---

<sup>20</sup> Trad. de versão em língua espanhola. “De entre los peligros presentados por el sistema fascista desde el punto de vista, no de una informe democracia liberal, sino de la verdadera Derecha, el más grave puede ser quizás el totalitarismo. El principio de una autoridad central inatacable se “esclerotiza” y degenera cuando se afirma a través de un sistema que lo controla todo, que militariza todo y que interviene por todas partes según la famosa fórmula “Todo dentro del estado, nada fuera del estado, nada contra el Estado”. Si no se precisa en qué términos se debe concebir tal inclusión, una fórmula de este tipo no puede valer más que en el marco de un estatismo de tipo soviético, estando presentes las premisas colectivistas, materialistas de este: no por un sistema de tipo tradicional reposando sobre valores espirituales, sobre el reconocimiento del sentido de la personalidad y sobre el principio jerárquico. Por ello, en la polémica política, se ha podido concebir un común denominador hablando de un totalitarismo de Derecha y de un totalitarismo de izquierda: lo que no es sino un verdadero absurdo. El Estado tradicional es orgánico y no totalitario. Es diferenciado y articulado, admite zonas de autonomía parcial. Coordina y hace participar en una unidad superior a fuerzas cuya libertad sin embargo reconoce. Precisamente porque es fuerte, no tiene necesidad de recurrir a una centralización mecánica: esta no es reclamada más que cuando es necesario controlar una masa informe y atómica de individuos y voluntades, lo que hace, además, que el desorden no pueda jamás ser verdaderamente eliminado, sino solo provisionalmente contenido. O por emplear una afortunada expresión de Walter Heyndrich, el Estado auténtico es *omnia potens*, no *omnia*

Percebe-se, na citação acima, a razão pela qual a principal aceitação das ideias de Evola se dará, na verdade, não entre os fascistas ou nazistas, mas entre os “ultraconservadores”, despojados pelos nazistas (Sedgwick, 2020). Percebe-se também sua preocupação em distanciar as formas de política e de Estado de direita da forma moderna de Estado, cuja manifestação moderada seria o Estado democrático de direito, e a extrema, o Estado soviético. Em *Notas sobre o Terceiro Reich* (1963), essas questões também são explicitadas, de início, na expectativa de que o socialismo nacional e étnico voltado à classe trabalhadora oferecesse oportunidade para uma “revolução conservadora”:

[...] depois de 1918 e antes do advento de Hitler, houve intelectuais que a partir da herança tradicional tentaram promover um movimento de restauração e de renovação. Pensou-se também em revolução, não no sentido progressista e subversivo, mas para contenção do negativo, do que estava esclerótico e que no regime anterior se ressentia da chegada da nova idade industrial por ter perdido parte das possibilidades vitais originais. Não se trata de retorno ao passado, já que o que interessava conservar não eram certas formas históricas, mas o que tinha valor imperecível. Möller van der Bruck (falecido em 1925), um dos principais representantes dessa corrente, escrevia que ‘ser conservador

38

---

*facens*, es decir que detenta en el centro un poder absoluto que puede y debe hacer valer sin trabas en caso de necesidad o en las decisiones últimas, más allá del fetichismo del “estado de derecho”; pero no interviene en todas partes, no se superpone a todo, no tiende a imponer una vida cuartelera (en sentido negativo), ni un conformismo nivelador, en lugar del reconocimiento libre y de la lealtad; no procede a intromisiones impertinentes e imbéciles de lo público y de lo “estatal” en lo privado. La imagen tradicional es la de una gravitación natural de sectores y unidades parciales en torno a un centro que dirige sin apremio, actúa por su prestigio, su autoridad, ciertamente puede recurrir a la fuerza, pero se abstiene lo más posible. La prueba de la vitalidad efectiva de un Estado la da la medida del margen que puede conceder a una descentralización parcial y racional. La ingerencia sistemática del Estado no puede ser un principio más que en el socialismo del Estado tecnocrático y materialista.

não significa agarrar-se ao que foi, mas viver e agir partindo do que tem valor eterno'. A orientação que prevalecia nesses círculos era espiritualista e o acento posto numa revolução sobretudo espiritual. (Evola, 2014, pp. 11-12)

Para esses intelectuais, com os quais Evola se identificava, tratava-se de restaurar o Império (o *Reich* eterno). A liquidação da social-democracia e da República de Weimar seria o primeiro passo, razão pela qual deixaram o caminho aberto a Hitler, com a ilusão de poderem manipulá-lo, como da mesma maneira o rei da Itália pensava a respeito de Mussolini. O movimento de Hitler com a implementação de uma política de massas e do racismo biológico, no entanto, teria saído da direção esperada pelos “revolucionários conservadores”. Evola, nesse sentido, pode ser interpretado como um insistente atualizador dos princípios desta “revolução conservadora” durante os regimes fascista e nazista (e também após o fim desses regimes), em que o ideal de uma unidade supranacional Tradicional entre Áustria, Alemanha e Itália era o objetivo mais elevado (Sedgwick, 2020).

Nesse sentido, seu esforço intelectual se dirige para as gerações futuras identificadas com a direita. Após a Segunda Guerra Mundial, Evola continuará como um ator influente para grupos originados do fascismo italiano e, posteriormente, dos movimentos sociais e políticos de juventude. Em 1951, integrantes de um desses grupos, o *Fasci de Azione Rivoluzionaria* (FAR), foram presos sob a acusação de lutar por restabelecer o fascismo. Na mesma ocasião, Evola também foi preso, acusado de inspirar o grupo por meio dos seus escritos. Levado a julgamento, foi, no entanto, inocentado. Em sua defesa, ele afirma ser um absurdo atribuir-lhe ideias fascistas, não porque fossem fascistas, mas por representarem, no fascismo, o reaparecimento da “grande tradição política europeia de Direita em geral”, da mesma forma que Platão, Metternich, Bismarck

ou Dante (Evola, 1963, p. 94). É nessa ocasião que ele se define como *suprafascista*.

A publicidade em torno do caso incentivou Evola a escrever *Cavalcare la Tigre: Orientamenti esistenziali per un'epoca della dissoluzione*, em 1961, que veio a se tornar a principal referência para grupos de direita radical nas décadas seguintes. Aquele que aprende a “cavalgar o tigre” evita ser destruído pela fera e, ao mesmo tempo, consegue tirar vantagens da proeza. Trata-se de um ideal de “autossuperação”, um estado de espírito vigilante e reservado para “manter-se de pé em meio às ruínas” do *kali yuga*, aguardando pacientemente o momento certo para ação. Em um contexto de cada vez maior fragmentação e radicalismo na forma de terrorismo político, o livro forneceu uma visão aos militantes de direita no sentido de se concentrarem em uma “batalha espiritual”, tendo em vista que a segunda metade do século XX seria uma “era de dissolução”, em que não haveria precondições para a instauração de uma autoridade legítima segundo um projeto de extrema direita, mediante a ocupação de espaços em partidos ou movimentos políticos.

40

Por essa razão, para aqueles indivíduos que permaneceram dispostos a continuar a luta nesse contexto desfavorável, Evola recomenda a separação da política, a *apoliteia*, concebida como distância interior da sociedade e dos seus valores. Essa objeção de consciência e do compromisso com o mundo social vigente foi interpretada de diferentes maneiras, seja como niilismo, um “existencialismo Tradicionalista” ou um anarquismo de direita contra a sociedade burguesa; ou ainda como apoio ao abandono de organizações centralizadas por pequenas células e grupos fluidos, agindo com relativa autonomia entre si; ou de círculos culturais e grupos de estudos, que proliferaram em torno da obra de Evola.

Porém, diante das grandes transformações ocorridas nas décadas que se seguiram à publicação do livro, a emergência



de propostas intelectuais e políticas inspiradas em Evola parecem indicar que o tempo da espera paciente acabou. A queda do muro de Berlim, em 1989, e o ataque às torres gêmeas, em 2001, são marcos simbólicos da crise das duas potências que dividiram o mundo desde a dissolução do fascismo histórico.<sup>21</sup> É justamente nesse contexto que intelectuais e movimentos políticos, inspirados direta ou indiretamente pelos círculos evolianos de leitura e iniciação, ressurgem na esfera pública com propostas de reinvenção do mundo.

### **Considerações finais**

Como analisamos, o pensamento de Evola não se encaixa propriamente em uma definição restrita de fascismo ou nazismo, caso tenhamos em mente a criação de um Estado totalitário/corporativo a partir de uma ditadura de um chefe carismático que utiliza do racismo biológico ou do nacionalismo para criar uma política permanente de propaganda, policiamento e mobilização sobre massas de trabalhadores e das classes médias em favor de um capitalismo de emergência. A predileção de Evola por uma monarquia sacralizada, um Império federativo de autarquias e de uma hierarquia baseada em um senso aristocrático de lealdade e servidão o afasta, portanto, de uma filiação muito restrita aos dois regimes.

Entretanto, apesar das diferenças, há um conjunto de pontos em comum que não podem ser descartados: suas crenças anti-igualitárias, antidemocráticas, antimarxistas e anticristãs; a valorização da hierarquia, da disciplina militar e de determinada forma de “racismo espiritual” ou cultural, baseado em uma mitologia nórdico-ariana e pagã. Todos esses aspectos somam-se à sua influência e sua crença militante na possibilidade de reforma desses regimes, na direção de uma

---

<sup>21</sup> Sobre o ataque às torres gêmeas como marco simbólico dos revisionismos históricos à direita, cf. Vasconcelos e Mariz (2021).

“terceira via” de direita, não totalitária, afastada, portanto, dos aspectos mais policiais e de uma política de extermínio. Classificá-lo tão somente como um aristocrata radical e revolucionário conservador, nesse sentido, não é suficiente.

Uma solução possível foi oferecida por Umberto Eco (2020) ao dissertar sobre o *fascismo eterno* ou *Ur-fascismo*: uma nebulosa ideológica que não pode ser resumida propriamente em um sistema, pois composto de formas muitas vezes contraditórias, mas que convergem como fonte potencial de desenvolvimento de novas formas políticas fascistas. Entre as características desse *Ur-fascismo*, que remonta, por sinal, ao signo originário do grupo que Evola liderara, está o culto a uma tradição eterna a ser revelada (anticiência), a tolerância ao sincretismo de ideias contraditórias (a incorporação de ensinamentos de Gramsci mais recentemente pela nova direita, por exemplo), a recusa da modernidade (do progresso e do “modo de vida burguês”), a ideia de lealdade ou fidelidade, do elitismo e da valorização da ética da vida como uma luta.

42

Nesse sentido, podemos enquadrar, em grande medida, o pensamento de Julius Evola como uma das maiores expressões do *Ur-fascismo*. No entanto, sua classificação como *suprafascista* oferece uma camada de complexidade a mais, pois, em princípio, sua proposta não se enquadra como uma repetição. Trata-se de uma recusa política e espiritual da modernidade que reivindica a criação de formas políticas reacionárias ou Tradicionais não mais identificadas com o fascismo histórico propriamente dito.

Entende-se, então, a razão pela qual seu pensamento tem sido ressaltado por frações da nova direita, que busca distanciar a renovação do pensamento revolucionário conservador de suas ligações com as formas históricas do nazifascismo: é o caso de Aleksandr Dugin e sua proposta de “quarta teoria política” (Dugin, 2012) que, enquanto forma de superar o liberalismo (primeira teoria), o comunismo

(segunda teoria) e o fascismo (terceira teoria), retoma os princípios da dialética do *suprafascismo* evoliano: a superação dessas teorias é, ao mesmo tempo, a retomada crítica de seus fundamentos e em sintonia com a “correção de rumos” que Evola procurava dar ao fascismo à sua época, ou seja, na direção dos fundamentos de um Tradicionalismo radical de extrema direita, forma de reconstrução de hierarquias pretensamente naturais ou espirituais sob invólucro de imagens e discursos emancipatórios e “antissistema”.

Sentido similar pode ser discernido no arqueofuturismo de Guillaume Faye (Vasconcelos, 2023), na proposta pretensamente federativa, ecológica, multiétnica e “terceiro-mundista” de Alain de Benoist (Vasconcelos, 2022a), ou mesmo na visão de Olavo de Carvalho sobre a conservação do legado civilizacional das comunidades cristãs nos Estados Unidos. Cada um a seu modo, mesmo que não filiados estritamente à Evola, partem de uma concepção antimoderna, antiocidental (ou “antiglobalismo”), em nome de uma transformação revolucionária para uma institucionalidade política garantidora da separação e proteção de diferentes núcleos civilizacionais, étnicos, culturais das dinâmicas homogeneizantes do capitalismo, da democracia liberal e do socialismo.

A nova direita iliberal estaria, assim, além dos fascismos históricos, na medida em que estes se distanciaram de um pretenso projeto original de reformulação da sociedade, do qual a “revolução conservadora” é a fonte. O sentido último da atuação dos intelectuais dessa vertente é um retorno a fundamentos autênticos que fariam dos fascismos históricos apenas uma cópia falha de um projeto inacabado. Resta-nos interrogar se essas e outras propostas similares estão eternamente condenadas a repetir as formas políticas do fascismo histórico, em uma espécie de conformação inevitável da “queda” do plano da idealização ao da política concreta, ou se outras formas políticas emergirão no caso de vitória política do iliberalismo “pós-fascista”.

## Francisco Thiago Rocha Vasconcelos

Professor da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (Uece). Integra o Laboratório de Estudos da Violência e da Radicalização (LEVIR/Unilab).

## Bibliografia

- AUGUSTO, André G. 2017. Visão de mundo aristocrática e a contrarrevolução conservadora. Paper apresentado no Colóquio Marx e o Marxismo 2017: De O capital à Revolução de Outubro (1867-1917), Niterói, agosto de 2017. Disponível em: <https://shre.ink/9lgl>. Acesso em: 24 maio 2021.
- BARBIERI, Cássio Guilherme. 2021. Racismo, degenerescência e temporalidade. *Gavagai – Revista Interdisciplinar de Humanidades*, v. 8, n. 2, pp. 73-92. DOI: 10.36661/2358-0666.2021v8n2.12729.
- BUELA, Alberto. 2013. Que es metapolítica? *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, v. 41, n. 2, pp. 179-183.
- CALDEIRA NETO, Odilon. 2022. O neofascismo no Brasil, do local ao global? *Esboços – histórias em contextos globais*, v. 29, n. 52, pp. 599-619. DOI: 10.5007/2175-7976.2022.e87065.
- DE BENOIST, Alain. 1979. *Les idées à l'endroit*. Paris: Éd. Libres/Hallier.
- DE BENOIST, Alain. 1982. Pour un “gramscismo de droite”. Paper apresentado no XVI Colloque national du GRECE, Paris, 29 de novembro.
- DUGIN, Aleksandr. 2012. *A quarta teoria política*. Londres: Arktos.
- DUPEUX, Louis. 1994. La Nouvelle Droite ‘Révolutionnaire-Conservatrice’ Allemande Et Son Influence Sous La République De Weimar. *Revue D'histoire Moderne et Contemporaine*, v. 41, n. 3, pp. 471-488. Disponível em: <https://shre.ink/9lwC>. Acesso em: 29 maio 2021.
- ECO, Umberto. 2020. *O fascismo eterno*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record.
- EVOLA, Julius. 1924. *Teoria dell'individuo assoluto*. Torino: Fratelli Bocca Editori.
- EVOLA, Julius. 1928. *Imperialismo pagano*. Todi-Roma: Atanòr.
- EVOLA, Julius. 1931. *La tradizione ermetica*. Bari: Laterza.
- EVOLA, Julius. 1932. *Maschera e volto dello spiritualismo contemporaneo*. Torino: Fratelli Bocca Editori.
- EVOLA, Julius. 1934. *Rivolta contro il mondo moderno*. Milano: Hoepli.
- EVOLA, Julius. 1941. *Sintesi di dottrina della razza*. Milano: Hoepli.
- EVOLA, Julius. 1953. *Gli uomini e le rovine*. Roma: Edizioni dell'Ascia.
- EVOLA, Julius. 1963. *Il cammino del cinabro*. Milano: Scheiwiller.

- EVOLA, Julius. 1964. *Il Fascismo. Saggio di una analisi critica dal punto di vista della destra*. Roma: Volpe.
- EVOLA, Julius. 1971. *Entrevista completa de Julius Evola em 1971*. 1 vídeo (1h07min). Publicado pelo canal “Julius Evola Maçom da Seita Judaica”. Disponível em: <https://shre.ink/914R>. Acesso em: 14 ago. 2021.
- FRANÇOIS, Stéphane. 2005. *Les paganismes de la nouvelle droite (1980-2004)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Lille: Université Lille 2 – Droit et Santé.
- GUÉNON, René Jean Marie Joseph. 1921. *Introduction générale à l'étude des doctrines hindoues*. Paris: Guy Trédaniel/Éditions de la Maisnie.
- GUÉNON, René Jean Marie Joseph. 1925. *L'homme et son devenir selon le Védânta*. Paris: Éditions Traditionnelles.
- LUKÁCS, György. 2009. Concepção aristocrática e concepção democrática de mundo. In: LUKÁCS, György. *O jovem Marx e outros escritos de filosofia*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, pp. 25-53.
- MERLIO, Gilbert. 2003. Y a-t-il eu une ‘Révolution Conservatrice’ sous la République de Weimar? *Revue Française D'Histoire des Idées Politiques*, n. 17, pp. 123-141. Disponível em: <https://shre.ink/9s8T>. Acesso em: 1 jun. 2021.
- MILZA, Pierre. 2002. *L'Europe en chemise noire: les extrêmes droites européennes de 1945 à aujourd'hui*. Paris: Fayard.
- PRADO, Michele. 2021. *Tempestade ideológica: Bolsonaroismo: a alt-right e o populismo iliberal no Brasil*. São Paulo: Lux.
- RANQUETAT JÚNIOR, César Alberto. 2019. *Da direita moderna à direita tradicional*. 2. ed. São Vicente: Danúbio.
- RIBEIRO, Adelia Maria Miglievich. 2008. Marina de Vasconcellos e as ciências sociais cariocas: a perspectiva dos círculos sociais. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, v. 15, pp. 17-41. DOI: 10.1590/S0104-59702008000500002.
- SAID, Edward W. 2007. *Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEDGWICK, Mark. 2020. *Contra o mundo moderno: o Tradicionalismo e a história intelectual secreta do século XX*. Belo Horizonte: Âyiné.
- SHEEHAN, Thomas. 1981. Myth and violence: the fascism of Julius Evola and Alain de Benoist. *Social Research*, v. 48, n. 1, pp. 45-73.
- SILVA, Beatriz Lima de Oliveira da. 2022. *Aleksandr Dugin e a Quarta Teoria Política: uma análise do discurso da nova extrema direita*. Trabalho de Conclusão de Curso. Campos dos Goytacazes: UFF.
- SILVA, Glaydson. 2019. Guerra étnica, guerra cultural, guerra total: a interpretação de dados históricos e arqueológicos sobre a Antiguidade

- pela revista de extrema direita francesa *Terre et Peuple* (1999-2016). *Phoenix*, v. 25, n. 2, pp. 167-189.
- SKINNER, Quentin. 1969. Meaning and understanding in the history of ideas. *History and Theory*, v. 8, n. 1, pp. 3-53.
- TAGUIEFF, Pierre-André. 1993. Origines et métamorphoses de la nouvelle droite. *Vingtième Siècle, Revue D'histoire*, n. 40, pp. 3-22.  
Disponível em: <https://shre.ink/9sjQ>. Acesso em: 7 ago. 2021.
- TEITELBAUM, Benjamin R. 2020. *Guerra pela eternidade: o retorno do Tradicionalismo e a ascensão da direita populista*. Campinas: Unicamp.
- TRAVERSO, Enzo. 2019. Do fascismo ao pós-fascismo. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 13, n. 2, pp. 12-44.  
DOI: 10.21057/10.21057/repamv13n2.2019.26801
- VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. 2021. A 'guerra cultural' neofascista no Brasil: entre o neoliberalismo e o nacional-bolchevismo. *Revista de História da UEG*, v. 10, n. 2, pp. 1-28.
- VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha; MARIZ, Silvana Fernandes. 2021. O 11 de setembro como marco simbólico do revisionismo histórico à direita: 'guerra cultural', elitismo e geopolítica civilizacional. *Locus: Revista de História*, v. 27, n. 2, pp. 72-95.  
DOI: 10.34019/2594-8296.2021.v27.33471.
- VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. 2022a. Alain de Benoist e a nova direita europeia: gramscismo de direita, revolução conservadora e fascismo cultural. *Princípios*, v. 41, n. 163, pp. 208-239.  
DOI: 10.4322/principios.2675-6609.2022.163.009.
- VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. 2022b. 'Para salvar a nação somos até capazes de comunismo': o nacional-bolchevismo ontem e hoje. *Almanaque de Ciência Política*, v. 6, n. 1, pp. 1-34.
- VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. 2023. O Arqueofuturismo de Guillaume Faye e a Nouvelle Droite: uma metapolítica da guerra étnica para uma Europa em crise. *História da Historiografia*. No prelo.
- VAZ, João José Rosmaninho Loureiro. 2018. *De Alexandria ao identitarismo: presenças gnósticas na direita radical contemporânea*. Dissertação de Mestrado em Estudos Sobre a Europa. Lisboa: UAb.
- WOLFF, Elisabetta Cassina. 2016. Evola's interpretation of fascism and moral responsibility. *Patterns of Prejudice*, v. 50, n. 4-5, pp. 478-494.





# ULTRACONSERVADORISMO CATÓLICO: MIMESSES DOS MECANISMOS DA EROÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

Brenda Carranza

*Professora pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais  
da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, Brasil. E-mail: brendac@unicamp.br*

*Orcid: 0000-0003-4757-7205*

Ana Claudia Chaves Teixeira

*Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, Brasil. E-mail: anacct@unicamp.br*

*Orcid: 0000-0001-9283-9871*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-048075/119>

## Introdução

Em fevereiro de 2021, conservadores católicos, bispos e grupos de leigos deflagraram uma contra campanha para boicotar a V Campanha da Fraternidade Ecumênica (CFE) nas dioceses de todo o Brasil. Os fiéis católicos foram incentivados a não fazerem doações econômicas no domingo de Ramos, dia em que o dinheiro da coleta é destinado para obras sociais, sustentadas pelos projetos da Igreja católica e das igrejas que participam na Campanha (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 2018). Por meio de *outdoors* e *lives* no YouTube difundidas nas redes sociais, estes grupos questionaram os materiais produzidos pela comissão responsável e atacaram de forma beligerante seus idealizadores. A Campanha da Fraternidade Ecumênica, realizada em conjunto com outras igrejas cristãs não católicas, sofreu um



ataque que ultrapassou os muros eclesiais, estendendo-se para a sociedade.

Para o grupo conservador católico do Centro Dom Bosco (CDB), um dos principais expoentes da contra campanha difamatória, a CFE é uma mobilização religiosa da “extrema esquerda revolucionária” infiltrada na Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros (CNBB) da Igreja católica e no Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic). Ambas as instituições são acusadas pelo CDB de espalhar, nas mais de quinhentas dioceses católicas, temas caros à ala “esquerdista” das igrejas, tais como a reivindicação de direitos das minorias, respeito à diversidade religiosa e às culturas indígenas, bem como a denúncia do racismo, feminicídio, violência doméstica e preconceito contra a comunidade LGBTQI+.

Autodefinidos como uma comunidade defensora da “verdadeira doutrina” da Igreja católica, o CDB afirma promover a formação de “soldados de Cristo por meio da via espiritual e intelectual para atuar na cultura defendendo a fé verdadeira”. Os pilares religiosos do Centro são “rezar, estudar e defender a fé”, ostentando o desejo de “ver novamente de pé a Cruz de Cristo na sociedade brasileira, [tendo como missão] ajudar a Santa Igreja Católica na salvação das almas”.<sup>1</sup> Ao mesmo tempo, o Centro defende o que compreende como verdadeira tradição católica, sendo um imperativo sinalizar os erros doutrinários e disciplinares em que incorrem tanto a hierarquia quanto os fiéis católicos. Unidos destes objetivos, o CDB liderou um sistemático ataque à CFE de 2021, acusando de ser “ideológico” o conteúdo do documento de estudo da Campanha, denominado de Texto-Base, e alertando para possíveis infiltrações políticas na sua elaboração.

49

---

<sup>1</sup> Canal do Youtube do Centro Dom Bosco. Veiculado em 5 de fevereiro de 2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Uc8Slv0hvJU>. Acesso em: 19 set. 2021.

50 Duas questões perturbaram o Centro Dom Bosco de Fé e Cultura (CDB), fundado no Rio de Janeiro em 2016, a participação ecumênica na elaboração dos documentos da Campanha e as questões de gênero que neles são abordadas. Numa sequência de cinco vídeos gravados pelo CDB, disseminados pelas redes sociais e aqui analisados, mostram-se quatro aspectos a serem destacados: o teor acusatório das afirmações, um acirramento das relações entre as alas progressista e conservadora do catolicismo, certa afinidade linguística e performática com grupos que tendem à polarização social, como é o caso dos grupos radicais bolsonaristas e a maneira de inserir a denominada “ideologia de gênero” no epicentro da contraofensiva à iniciativa da CFE/2021.

O termo “ideologia de gênero” não é novo. É oriundo de uma discussão teológica nos corredores do Vaticano, no final dos anos 90, e parece condensar desde os medos de uma desintegração moral da sociedade até a necessidade de articulação política, perante o feminismo e seus impactos sobre a vida da mulher e da família tradicional cristã (Bracke e Paternotte, 2016; Case, 2018; Rosado-Nunes e Carranza, 2019). A “ideologia de gênero”, enquanto referência acusatória, desqualifica os estudos acadêmicos de gênero desenvolvidos ao longo das últimas cinco décadas sobre as questões de assimetria, desigualdade e poder entre gêneros.

A expressão “ideologia de gênero” foi primeiramente apropriada por certos setores pastorais do catolicismo, posteriormente por outros setores conservadores pentecostais, até alcançar a mídia que a popularizou nos últimos anos. Na América Latina, a internacionalização do vocábulo ganha fôlego político ao constituir-se no elo de alianças entre setores conservadores (religiosos ou não) para deflagrar campanhas antigênero do tipo: “*Con mis hijos no te metas!*” (Barajas, 2021, p. 458). No Brasil a “ideologia de gênero”

cristalizou-se como mote de campanha presidencial de Jair Bolsonaro,<sup>2</sup> consagrou-se como pauta de governo ao fazer parte do discurso de posse em 2019,<sup>3</sup> e nos pronunciamentos feitos pelo ex-presidente na ONU (em 2020 e 2021),<sup>4</sup> onde foi reforçada a centralidade da família, do cristianismo e do conservadorismo como categorias de identidade. Sob o slogan “*conservadores nos costumes e liberais na economia*”, o termo “ideologia de gênero” é central para a construção de narrativas patriarcais e machistas que garantem a preservação de padrões de relações sociais e interpessoais aliados a um sistema econômico neoliberal (Bulgarelli, 2020; Machado, 2020).

O argumento que sustentamos aqui é que o *modus operandi* como o CDB agiu é muito próximo das maneiras pelas quais os setores do bolsonarismo agem. Não apenas em conteúdo, como também as formas são próximos do mesmo processo observado por outros analistas da extrema direita mundial (Bueno, 2021; Conger, 2019; Minkenberg, 2019; Kahhat, 2019; Teitelbaum, 2020; Zuquete, 2011). Em geral, as indagações sobre as direitas no Brasil, quando pesquisadores estudam o papel das igrejas, estão muito focadas nos setores neopentecostais (Caldeira e Toniol, 2020; Cowan, 2021; Panotto, 2021; Pleyers, 2021). Nosso objeto se caracteriza pelos católicos conservadores que têm realizado alianças para atuar politicamente com setores conservadores de outras igrejas cristãs em instâncias legislativas e de governos, tanto federais quanto estaduais e municipais (Camurça, 2020; Carranza e Vital-Cunha, 2018; Sales e Mariano, 2019).

As perguntas que orientam nosso argumento são: quais os conteúdos e mecanismos empregados pelo CDB para deslegitimar a Campanha Ecumênica da Fraternidade/2021? Até que

<sup>2</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3KcOcr2>. Acesso em: 19 set. 2021.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://bit.ly/43AlKq0>. Acesso em: 2 jan. 2019.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://bit.ly/43ImTf4>. Acesso em: 8 nov. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/43DSi2w>. Acesso em: 8 nov. 2021.

ponto estes conteúdos e formas de ação se aproximam do fenômeno bolsonarista e das maneiras pelas quais a extrema direita internacional tem agido? O que este caso ilumina em termos dos desafios, tanto teóricos quanto políticos, para se compreender o declínio da democracia no país? O quanto eles se aproximam de outros episódios violentos e ameaçadores a setores progressistas vivenciados nos últimos anos no Brasil? Sabendo que a direita católica sempre esteve atuante na sociedade brasileira, o que este episódio aponta em termos de novidade?

52 O objetivo do presente estudo é compreender o sentido e as gramáticas políticas que articulam os discursos e as narrativas que circularam nos materiais produzidos pelo CDB. Para isso, utilizamos a proposta de análise de discurso sociológico sugerida por Jorge Ruiz Ruiz (2009), quem indica que, a partir da construção de um *corpus* de conteúdos, temáticas e enunciados de determinado grupo, sejam lastreadas as conexões analíticas com os contextos sociais (temporais e históricos) em que são produzidos. Isso significa que devemos ir além das recorrências linguísticas nos materiais disponíveis, exercitando-nos na procura de conectores com eventos e materiais que “pairam” em torno desse *corpus*, e, se possível, detectar as regras de produção e circulação de sentido desses discursos, na procura de evidências de como, para seus autores e receptores, esse investimento tem sentido. Para responder às perguntas e demonstrar nosso argumento, examinamos a literatura pertinente, bem como o *site* e os cinco vídeos disponíveis no canal do YouTube do Centro Dom Bosco em torno deste caso. Realizamos, ainda, uma entrevista com Romi Bencke, pastora luterana, Secretária Geral do Conic, responsável pela condução dos trabalhos de preparação e divulgação da Campanha, que foi duramente atacada durante a contraofensiva movida pelo CDB.

Começamos por apresentar o CDB e sua forma de atuação, para em seguida discutir teoricamente as aproximações com as análises sobre as formas de atuação da extrema

direita e os processos de desdemocratização, finalizando com algumas considerações finais.

## **I. Centro Dom Bosco: um expoente da ultradireita católica no país**

Desde os anos sessenta, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil deflagra, a cada ano, uma força-tarefa para organizar a Campanha da Fraternidade com um mesmo padrão. A preparação inclui um tema de relevância social, um lema associado a uma frase bíblica, monta-se uma equipe que realiza um trabalho coletivo que se debruça na produção de materiais de estudo, de acordo com a metodologia popular (ver, julgar e agir), que serão discutidos durante a Quaresma, os quarenta dias que precedem à Páscoa cristã.

O tema de 2021 foi “Fraternidade e diálogo: compromisso de amor”. O documento base de discussão continha 79 páginas, subdividido em capítulos, cada parágrafo numerado, com autoria ecumênica e coletiva, pois a responsabilidade da Campanha seria do Conic. Este último surge em 1982 e reúne as igrejas Católica Apostólica Romana, Aliança de Batistas do Brasil, Igreja Episcopal Anglicana do Brasil, Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil e a Igreja Presbiteriana Unida. No plano estratégico são parte de seus valores “[o] ecumenismo, diálogo inter-religioso, promoção e defesa dos direitos humanos e promoção de uma cultura de paz”.<sup>5</sup>

Ao longo de suas quase seis décadas, as Campanhas da Fraternidade anuais têm um caráter pedagógico com os correspondentes desdobramentos políticos nem sempre consensuais, pois “implantar novos modos de educar, pensar e discutir problemas políticos e sociais dentro e fora dos templos, durante o período quaresmal, [frequentemente] envolveu acirradas disputas” (Nunes, 2021, p. 57). Se é verdade que esse viés controverso parece ter acompanhado a história dessa iniciativa católica,

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.conic.org.br/portal/apresentacao>. Acesso em: 15 set. 2021.

também é verdade que, na Campanha ecumênica de 2021, o tom de disputa tomou proporções que extrapolaram os muros de desacordo institucional. A polêmica liderada pelo CDB constituiu-se em escândalo e foi reverberada em jornais e *sites* de notícias. O CDB realizou, por meio de vídeos de Youtube e em hashtags no Twitter e no Instagram, ataques ferozes e acusações a líderes religiosos de terem aderido a “pautas abortistas e anti-cristãs”, além de incentivarem os cristãos a não fazerem doações para a Campanha da Fraternidade (Putti, 2021).

O que revelam as falas dos porta-vozes do CDB é que o incômodo com a Campanha da Fraternidade não é recente. Eles sempre se incomodaram com o que eles chamam de “forças revolucionárias” dentro da CNBB, que acabavam por transformar as Campanhas da Fraternidade em disseminação de pautas da esquerda. A Campanha da Fraternidade elaborada pela CNBB ocorre anualmente, entretanto, desde o ano 2000, a cada cinco anos, a Campanha é conduzida de forma ecumênica pelo Conic, ou seja, reunindo várias igrejas cristãs. Assim, em um dos vídeos,<sup>6</sup> sobre a Campanha, Álvaro Mendes, vice-presidente do CDB, encadeia uma dupla desqualificação da iniciativa. Primeiro, critica o fato da iniciativa ser realizada de forma ecumênica, denominando pejorativamente como “seitas” as igrejas não católicas e, em segundo lugar, rejeita a iniciativa por concretizar uma linha política oposta à do Centro. Dessa maneira, declarou:

É no ano de 2000, na virada do milênio, um ensaio para uma ruptura definitiva dessas forças revolucionárias com a Igreja católica deu mais um passo [sic]. Porque é na Campanha da Fraternidade do ano 2000 que ela marcou um passo a mais nesse processo de degradação, que é a instalação da primeira Campanha da Fraternidade Ecumênica [...] os líderes

---

<sup>6</sup> Canal do Youtube do Centro Dom Bosco. Veiculado no dia 05/02/2021. Disponível em: <https://youtu.be/Uc8Slv0hvJU>. Acesso em: 15 set. 2021.

católicos envolvidos na confecção da Campanha resolvem trazer para dentro das discussões líderes protestantes [...]. Quem está por trás dessa campanha [2021]? [...] seitas protestantes. (Álvaro Dias Mendes)

Em outra passagem, o mesmo vice-presidente faz alusão a uma infiltração de esquerda dentro da Igreja católica:

Em certo sentido, a Campanha da Fraternidade 2021, ela pretende ser algo como o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) ou Partido Democrata infiltrados dentro da Igreja católica. É a doutrina dessas organizações nefastas, integralmente replicadas num documento preparado para ser executado em todas as dioceses brasileiras. Isso deve trazer para todos nós um alarme muito grande. (Álvaro Dias Mendes)

Para o CDB, as chamadas “doutrinas nefastas” são fundamentalmente questões de gênero. Os líderes do CDB miram especificamente em um parágrafo do documento base:

De uma forma muito precisa [diz o apresentador] sobre um ponto muito preciso, que é o ponto número 68 do texto base, em que há uma tentativa de colocar para dentro da Santa Igreja Católica um vocabulário de ideologia de gênero, aquela sopinha de letrinhas que não para de crescer. Na minha época, basicamente, só tinham duas letras, ou a pessoa que tinha dificuldades em relação à reta orientação sexual, elas se chamavam lésbicas ou gays, você tinha um LG, depois veio, o “B” depois veio o “T”, o “Q”, o “I” e a coisa foi indefinitivamente para o mais. (Álvaro Dias Mendes)

O parágrafo citado constitui um alerta sobre as faces da violência que sofrem setores vulneráveis no país. Tais trechos

destacam quem são as pessoas atingidas pelo sistema de violência. O final do parágrafo 68 afirma:

Outro grupo social que sofre as consequências da política estruturada na violência e na criação de inimigos, é a população LGBTQI+. O já citado Atlas da Violência de 2020 [...] mostra que o número de denúncias de violências sofridas pela população LGBTQI+ registradas no Disque 100 no ano de 2018 foi de 1.685 casos. Segundo dados do Grupo Gay da Bahia apresentados no Atlas da Violência 2020, no ano de 2018, 420 pessoas LGBTQI+ foram assassinadas, destas 164 eram pessoas trans. Percebe-se que em 2011 foram registrados 5 homicídios de pessoas LGBTQI+. Seis anos depois, em 2017, este número aumentou para 193 casos. O aumento no número de homicídio de pessoas LGBTQI+, entre 2016 e 2017, foi de 127%. Estes homicídios são efeitos do discurso de ódio, do fundamentalismo religioso, de vozes contra o reconhecimento dos direitos das populações LGBTQI+. <sup>7</sup>

56

A interpretação do texto seguirá com uma narrativa acusatória, onde identificam um inimigo advindo das fileiras progressistas da Igreja católica e o responsabilizam como idealizador do documento:

Nós podemos perceber da primeira linha à última [refere ao texto-base da Campanha] que existe uma vontade das pessoas que estão por trás da confecção do documento de trazer para dentro da Santa Igreja um conjunto de políticas identitárias da extrema esquerda revolucionária. Naquele documento vamos ver questões de racismo, feminismo, LGBT, dentre outras questões... (Álvaro Dias Mendes)

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3Oammgx>. Acesso em: 21 jul. 2023.



Além de desqualificar a dimensão ecumênica da iniciativa ao se referir como “seitas” às igrejas não católicas – vocábulo abolido na V Conferência Episcopal Latino-americana e do Caribe (2007) – e de demonizar a esquerda política, o setor progressista, a agenda pró-direitos e a comunidade LGBTQI+, o CDB incentivou a não contribuição dos fiéis com a Campanha, o que provocou a difusão de *outdoors* em algumas cidades, como foi o caso de Londrina, no estado do Paraná:

Atenção católicos. Campanha da Fraternidade 2021 com infiltração de abortistas e cumplicidade da CNBB. Tirem os comunistas do altar! Não doe dinheiro em 28 de março<sup>8</sup>

Mais ainda, a retórica antifeminista do CDB e dos segmentos ultraconservadores desencadearam, nas redes sociais, inúmeras agressões misóginas a Romi Bencke, Secretária geral do Conic.<sup>9</sup> Em entrevista para este artigo, Bencke nos alertou a respeito de como grupos dentro das igrejas protestantes concordaram com as críticas do CDB, bem como pessoas que não se identificaram foram até a sede da Conic em Brasília “procurando a pastora”, o que gerou receios por parte da equipe que trabalhava no local. O lançamento da Campanha, que seria presencial, foi transferido para o virtual, pois havia ameaças de que, se Romi estivesse presente, a “tirariam à força”.<sup>10</sup> Tais elementos apontam como a pressão intimidatória não ficou restrita a setores da Igreja católica nem somente à ação nas redes sociais.

Chama a atenção a virulência da ação desse grupo, semelhante a outros episódios que envolveram a presença de católicos conservadores, especificamente integrantes da TFP (Tradição, Família e Propriedade), nos protestos

---

<sup>8</sup> *Folha de Londrina*. Disponível em: <https://bit.ly/4509j81>. Acesso em: 10 ago. 2021.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://bit.ly/471sHDv>. Acesso em: 10 ago. 2021.

<sup>10</sup> Entrevista concedida em 24 de agosto 2020. A gravação foi autorizada para fins de divulgação acadêmica.

sofridos por Judith Butler no SESC de São Paulo, quando ela veio ao Brasil para participar no evento os “Fins da Democracia”, no ano de 2017. À época, a performance dos ataques incluíram “elementos de exorcismo contra uma boneca em tamanho natural de Judith Butler, com a foto do rosto da filósofa, vestida com chapéu de bruxa e sutiã rosa [...] os bonecos foram queimados representando a morte de Butler” (Butler, 2017; Silva, 2017). No mesmo raciocínio, em 2020, um grupo católico pró-vida realizou atos contra a interrupção da gravidez de uma menina de 10 anos estuprada, acusando de assassinato o médico que realizou o procedimento, além de terem exercido pressão psicológica, tanto para a família como para funcionários do hospital, na realização de atos religiosos nas imediações do hospital.<sup>11</sup>

58 O tom conspiratório e persecutório transparece em todos os vídeos analisados, como verificamos no Quadro 1. Trata-se de uma gama de enunciados que permitem traçar, mais adiante, certas conexões performáticas e discursivas com grupos bolsonaristas de extrema direita.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://bit.ly/4750GuH>. Acesso em: 18 out. 2020.

Quadro 1 – Cronologia dos vídeos no Youtube do Centro Dom Bosco referentes à Campanha da Fraternidade Eumênica

Data da transmissão	Duração do vídeo	Enunciador	Enunciados	Número de Visualizações	Link
5/02/21	28 min.	Álvaro Mendes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Denuncia o parágrafo 68 do texto base da CFE</li> <li>- Denuncia o "ecumenismo": o texto ter sido escrito por luteranos, e não católicos.</li> <li>- <i>"existe uma vontade das pessoas que estão por trás da confecção do documento de trazer para dentro da santa igreja católica o conjunto de políticas identitárias da extrema esquerda revolucionária"</i></li> <li>- Denomina o documento de "criminoso" por mencionar temas "não católicos", tais como respeito à cultura indígena, abordagem violenta da polícia, feminicídio, racismo estrutural. Os temas católicos não mencionados no documento seriam: Nossa Senhora, Maria, José.</li> </ul>	674.941 (em 27/08/2021)	<a href="https://youtu.be/Uc8Sv0hwLU">https://youtu.be/Uc8Sv0hwLU</a>
10/02/21	2h30min.	Álvaro Mendes; Lucas Henrique (Conselheiro); Pedro Afonseca (Presidente CDB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dizem não ser contra o episcopado, mas sim contra a <i>diretoria da CNBB. Eles são responsáveis por aprovar, mas quem redigiu foi a Conic</i>.</li> <li>- Mostram imagens de Romi e afirmam: <i>"é uma pastora protestante da pior espécie"</i>. <i>"ela é revolucionária, de cunho marxista"</i>. <i>"promotora das pautas globalistas, ela é uma espécie de Judith Butler brasileira: promove o aborto, a cultura da morte, a ideologia de gênero"</i></li> <li>- Atacam o ecumenismo <i>"papo mole de ecumenismo é instrumentalização da fé, eles só querem avançar a esquerda no Brasil"</i>. O problema é o diálogo. <i>"o católico deixa de combater o erro, e passa a dialogar, deixa de se preocupar com a salvação das almas"</i>. Se indignam e dizem que o texto afirma que <i>"é um absurdo cateizar os índios, não podemos ser missionários"</i></li> <li>- Conclamam os católicos conservadores a não se acovardarem, a serem "militantes".</li> </ul>	62.596 (em 27/08/2021)	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=cm0n1AIExB">https://www.youtube.com/watch?v=cm0n1AIExB</a>

(continua...)

Quadro 1 – (continuação).

Data da transmissão	Duração do vídeo	Enunciador	Enunciados	Número de Visualizações	Link
26/02/21	23 min	Álvaro Mendes	<p>- Afirma que "grande parte dos bispos do Brasil não foram envolvidos na confecção do texto base, nem do conteúdo". Acusam apenas alguns bispos.</p> <p>- "a Teologia da Libertação (TL) evoluiu "o comunismo deu lugar a pautas identitárias: ideologia de gênero, feminismo, conflitos raciais. Da mesma forma, a TL se alterou, a TL incorporou as pautas dos movimentos identitários".</p> <p>- " Sai a TL e entra a teologia ecofeminista da libertação". Uma das expoentes seria Romi Bencicle</p>	203.623 (em 30/08/2021)	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=e63TwZLFINK">https://www.youtube.com/watch?v=e63TwZLFINK</a>
08/03/21	29 min	Álvaro Mendes	<p>-Álvaro reage a uma extensa reportagem feita pelo Valor Econômico</p> <p>- " Nós não podemos admitir que ela defende isso dentro da Igreja católica; se ela defende isso na sua seita, é o direito dela e ela vai à justiça divina ", "mas não venha fazer isso dentro do nosso território. E dever do católico reagir. "</p> <p>- " ela acha que fizemos isso porque ela entrou com pedido de impeachment. Ela julga tudo sobre a ótica material. Se ela quer entrar com pedido de impeachment não nos interessa. A nossa questão sempre foi ideologia de gênero, questões raciais, contra o "diferentismo religioso"</p>	42.152 (em 30/08/2021)	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=9YWWVQ71qC0c">https://www.youtube.com/watch?v=9YWWVQ71qC0c</a>

(continua...)

Quadro 1 – (continuação).

Data da transmissão	Duração do vídeo	Enunciador	Enunciados	Número de Visualizações	Link
17/03/21	19 min	Álvaro Mendes	<p>-O título do vídeo é " Conheça o Kit Gay da Campanha da Fraternidade"</p> <p>-Diz que a Teologia da Libertação evoluiu. O comunismo incorpora pautas identitárias como ideologia de gênero, feminismo, aborto, raça e ecologia... " A TL incorporou a teologia feminista da libertação". Essa seria uma ameaça superior.</p> <p>- Comenta sobre livros infantis, indicados pela CFE. " <i>Quero indagar a CNBB porque ela não aproveita a campanha para incitar nas crianças as imagens de santos</i>" " <i>por que focar em temas revolucionários e não focar em santos católicos?</i>"</p> <p>- Sobre um dos dois livros, afirma " <i>o livro é uma clara defesa de que as crianças poderiam se identificar com o sexo oposto e isso seria normal</i>". " <i>Se você é um pai de família, tenha muito cuidado com o material que é usado na sua paróquia, porque se for uma paróquia que hoje é dominada pela teoria ecofeminista da libertação, com muita probabilidade este tipo de assunto estará sendo introduzido nas salas paroquiais</i>".</p>	179.399 (em 30/08/2021)	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=dV6S15jAXWc">https://www.youtube.com/watch?v=dV6S15jAXWc</a>

**Fonte:** elaboração das autoras, a partir dos vídeos do Canal no Youtube do Centro Dom Bosco.

Observemos a maneira como a recorrência desses enunciados criam uma narrativa que traz elementos difamatórios, de acusação e desqualificação, encadeando uma retórica que constrói o “outro”. A análise dos vídeos mostra como se dá essa construção em que o outro não é apenas antagonico, por defender o oposto ao que o grupo acredita, mas o outro é um inimigo religioso que aos poucos passa a ser demonizado. Em sendo demonizado, tem que ser exorcizado e/ou eliminado em nome de Deus. Ao analisar o discurso conservador católico na internet, especificamente o sacerdote ultraconservador padre Paulo Ricardo e o jovem influencer Bernardo Küster, Queiroz (2021) constata que a construção do outro antagonico para o inimigo se constrói a partir do jogo de espelhos: nós/eles. Segundo ele, nesse conservadorismo, o antagonico católico será: o protestantismo, a esquerda, o marxismo, o socialismo, o globalismo, o feminismo e as comunidades LGBTQI+.

62 O inimigo precisa ser destruído para que possa prevalecer o verdadeiro sentido de ser católico, a reta interpretação da doutrina. Tais agentes defensores do conservadorismo se estruturam em torno de um modelo ideal da verdadeira igreja, ancorado no tempo de “antes”, no tradicionalismo do Concílio de Trento do século XVI, em que o catolicismo hierárquico era a única expressão da igreja. A continuidade da catolicidade, de acordo com esse catolicismo ultraconservador, depende dos defensores da verdadeira doutrina e da sua capacidade de enfrentar e frear a esquerda política infiltrada na ala progressista da igreja (Queiroz, 2021).

Nessa “cruzada”, a ofensiva deflagrada pelo CDB contra a CFE/2021 tem como argumento central a ameaça à pureza doutrinária da “Santa Madre Igreja” no que se refere à moralidade sexual, bem como a ameaça política que se concretiza em políticas públicas que tramitam nas instâncias legislativas e judiciárias do país. Por isso, frear a possibilidade de que a sociedade brasileira discuta essas temáticas tem ocupado,

nos últimos anos, o ativismo político de setores cristãos no Congresso Nacional. Qualquer tentativa dos movimentos sociais em debater direitos reprodutivos, sexuais e sociais e das minorias, esbarra numa batalha campal entre os parlamentares (Carranza e Vital-Cunhas, 2018).

Por isso, destaca-se entre as formas de atuar do CDB, uma “ação militante” como eles mesmos denominam, de não ficarem apenas descontentes, mas de se organizarem para conter os avanços “da esquerda”, de agir tanto nas redes sociais (disseminando amplamente o conteúdo produzido por eles) como *offline*, confrontando párocos locais, denunciando e difamando os “esquerdistas”, não doando recursos que poderiam a vir sustentar pautas e agendas das quais discordam.

Com uma militância na esfera judiciária e legislativa, o CDB impetrou um processo judiciário contra a ONG Católicas pelo Direito de Decidir, no qual se alega a utilização do vocábulo “católicas” de forma ilícita e abusiva, uma vez que sua defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, dentre os quais está incluído o aborto, estaria em evidente descompasso com a doutrina da Igreja católica (Carranza e Pereira, 2020).<sup>12</sup> Já a representante do antifeminismo religioso no Congresso é a deputada federal Christiane Tonietto (PL/RJ) eleita em 2018, fundadora do Centro Dom Bosco. No primeiro ano de mandato, 2019, Tonietto apresentou 102 propostas legislativas, incluindo Escola sem Partido e o Homeschooling.<sup>13</sup> Além disso, Tonietto representa, na qualidade de advogada, o CDB em uma ação movida pela retirada de um vídeo humorístico do canal Porta dos Fundos, no qual realiza-se uma sátira sobre o Natal cristão.<sup>14</sup>

63

<sup>12</sup> A polêmica sobre essa contenda foi amplamente divulgada na mídia. Disponível em: <https://bit.ly/3q4OFVw>. Acesso em: 16 mar. 2021. Foi também objeto de uma série de reflexões antropológicas do Laboratório de Antropologia da Religião/Unicamp. Textos disponíveis em: <https://bit.ly/3Dux2BK>.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3rK62LR>. Acesso em: 9 jan. 2020.

<sup>14</sup> Disponível em: <http://glo.bo/476QdPm>. Acesso em: 9 jan. 2020

Esse caráter de militância na defesa da verdadeira catolicidade do CDB, mirando fundamentalmente o ataque aos “direitos sexuais” e a cruzada antigênero, é um importante traço do ultraconservadorismo no contexto de crise democrática, como desenvolveremos a seguir. Este ultraconservadorismo conecta diferentes igrejas cristãs, principalmente a direita cristã evangélica com a direita cristã católica. Essa afinidade seria impensável décadas atrás, segundo Cowan (2021), pois havia a disseminação de narrativas evangélicas anticatólicas e segmentadas por interesses políticos de corte liberal, colocando a apologia doutrinária acima das possíveis alianças contra mudanças culturais em curso nas sociedades estadunidenses e brasileira.

## **II. Em diálogo com teorias: desdemocratização e direita religiosa radical.**

64

O Centro Dom Bosco opera no mesmo diapasão dos movimentos bolsonaristas em relação à democracia, que por sua vez condiz com formas pelas quais a extrema direita age em todas as partes do mundo.

Nos interessa destacar que o intuito do CDB é desqualificar, deslegitimar a autoridade tanto da pluralidade do catolicismo quanto da própria CNBB. Nos termos de vários autores que estudam a desdemocratização ou a crise da democracia, as instituições são desacreditadas, minadas cotidianamente por dentro (Levitsky e Ziblatt, 2018). Ballestrin (2018) aponta que o fenômeno é o mesmo em várias partes do mundo. Nas palavras da autora, há “a emergência de discursos aberrantemente autoritários, anti-humanistas e antidemocráticos; sua eventual legitimação pelo voto popular, partidos políticos e/ou lideranças populistas; e, a utilização das instituições democráticas para a fragilização, minimização ou ruptura da própria democracia” (Ballestrin, 2018, p. 149).

Nessa mesma direção, Levitsky e Ziblatt alertam para um enfraquecimento por dentro das instituições. Não como



rupturas drásticas (golpe), mas as instituições são minadas interiormente, ora com a retirada de dispositivos jurídicos ora com práticas caluniosas travestidas de argumentos plausíveis. Essas práticas vão sendo toleradas pela sociedade, largamente aceitas e perigosamente naturalizadas.

Há muitas maneiras para descrever o processo de desdemocratização, alguns utilizam a expressão “crise da democracia”, outros “democracia iliberal”, “pós-democracia”, entre outros. Como aponta Ballestrin” (2018, p. 153), “o conceito vem agregando vários significados para além de seu diagnóstico principal, isto é, a esterilização da democracia pelas contradições que sua convivência com o neoliberalismo provoca. Há também especificidades locais, com suas idiosincrasias. Em um país profundamente religioso e hegemonicamente cristão, nos parece que compreender as movimentações das direitas religiosas é imprescindível. O caso aqui em pauta e seu contexto permitem compreender parte de como este fenômeno se desenvolve no país.

65

Na campanha do Centro Dom Bosco contra a CFE, eles afirmam claramente que o problema não seria a hierarquia da Igreja, nem a maioria dos bispos, mas sim os dirigentes da CNBB, que trariam para dentro da Igreja católica ideologias de esquerda, comunistas e ecofeministas. Eles buscam, de todas as formas, gerar desconfiança sobre os bispos que estariam associados a ideias distantes do catolicismo que eles consideram como sendo “o “verdadeiro”.

Esse modo de operar é próximo ao que outros autores chamam de movimentos de direita radical contemporânea (Caiani e Della Porta, 2018). Primeiro, há uma estrutura organizacional no meio radical da direita, com uma complexa interação entre vários atores ligados uns aos outros, tanto nas interações cooperativas como nas interações competitivas. Em segundo lugar, essas redes utilizam um amplo repertório de ação coletiva. Como vimos, elas mobilizam suas bases, fazem campanhas difamatórias, são “militantes”.

Terceiro, há enquadramentos pelos quais os coletivos envolvidos na direita radical constroem e comunicam a sua realidade (interna e externa). No caso do Brasil, estes elementos estão presentes no que se convencionou chamar bolsonarismo, que vai muito além da figura de Bolsonaro. Há tanto ideias partilhadas, como, tomando vocabulário dos estudos de movimentos sociais, repertórios comuns de ação.

Tanto o Centro Dom Bosco quanto os demais setores do bolsonarismo enquadram a realidade de forma muito parecida (Solano, 2019), e constituem uma “comunidade moral” (Alonso, 2019) que propaga a política do “antagonismo” de combate ao inimigo, isto é, o entendimento do *ethos* político como o *ethos* guerreiro; o casamento entre políticas neoliberais e neoconservadoras (as políticas neoliberais justificadas ética e moralmente pelas políticas conservadoras); antipartidarismo; o discurso antissistêmico; antiesquerdismo; luta contra as pautas identitárias; militarização da esfera pública e patriotismo; cristianização da política (uma moralização da esfera pública na ideia de que os valores da família tradicional cristã devem ser os valores que também ordenam a vida nacional e pública) (Solano, 2019). Os militantes do CDB e os bolsonaristas agem de forma parecida, têm os mesmos repertórios de ação: intimidação nas mídias sociais, difamação, ameaças físicas, campanhas de boicote.

Da mesma maneira, observamos que os valores conservadores são contrapostos ao que eles consideram o perigo de uma extrema esquerda revolucionária. Assim como outros casos da direita radical, este caso também aponta como duas racionalidades políticas distintas e contraditórias, o neoliberalismo e o neoconservadorismo, convergem em seus processos de desdemocratização (Brown, 2015). O que observamos, seguindo as pistas de Brown, é que a liberdade se tornou o cartão de visita e a energia manifestamente não emancipatória, na verdade, caracterizada por anunciar uma “democracia iliberal” com seus ataques à igualdade de

direitos, às liberdades civis, ao constitucionalismo e às normas básicas de tolerância e inclusão.

O caso do Centro Dom Bosco nos permite refletir acerca da fusão entre a liberdade e o autoritarismo, a liberdade e a exclusão social legitimada, e a violência social. Como afirma Brown (2021, p. 109),

[...] expandir a ‘esfera pessoal e protegida’ e restringir o alcance da democracia em nome da liberdade desenvolve um novo ethos da nação, um ethos que substitui um imaginário nacional democrático, público, pluralista e secular por um ethos privado, homogêneo e familiar. O primeiro apresenta compromissos com a modesta abertura, o império da lei (rule of law) e o pluralismo cultural e religioso. O segundo, especialmente em sua forma tradicional, é excludente, amuralhado, homogêneo, unificado e hierárquico. Pode até ser autoritário.

67

Nesse caso analisado, nos vídeos estão presentes os vários elementos de um ethos homogêneo e familiar que se percebe como ameaçado. São denunciados, com ares de alarde e amedrontamentos, que os “esquerdistas” das igrejas estariam defendendo os direitos das minorias, o respeito à diversidade religiosa e às culturas indígenas, e se pronunciando contra o racismo, o feminicídio e violências doméstica e à comunidade LGBTQI+. Todos esses elementos são considerados como “não verdadeiramente católicos”, pior ainda, como anticatólicos, antirreligiosos, portanto, transformados em inimigos aqueles que os defendam. Por isso, é preciso “combater este inimigo”. Sendo assim, os militantes ultraconservadores se contrapõem a qualquer imaginário democrático, público e pluralista, e também se filiam à direita radical. De acordo com Conger (2019), ao analisar o protagonismo evangélico no governo Trump, essa agenda antidemocrática tem-se

fortalecido no conservadorismo cristão e assumido protagonismo nos últimos governos republicanos.

O conservadorismo religioso cristão, evidentemente, não é novo. Remonta sua genealogia ideológica aos anos 60 e 70 do século passado, quando, nos EUA, o feminismo, o ensino sexual e o humanismo secular transformaram valores da sociedade. Os grupos cristãos estadunidenses traduziriam essas mudanças como uma ameaça aos valores tradicionais e como uma guerra cultural em curso que deveria ser freada antes que dissolvesse os costumes morais. Profetizando tempos de perda, os conservadores religiosos frisaram, de acordo com determinados modelos, os laços familiares, a submissão à autoridade, seja imposta ou escolhida, padrões morais como formas absolutas de comportamento, prática e pertencimento à igreja/qualquer religião como padrão de harmonia social (Borda, 2020; Carranza, 2020; Villazon, 2015).

68      Esse conservadorismo cristão de outrora mantém seus traços de articulação internacional e a preservação da moralidade conjugal baseada na família heterossexual, bastião da família tradicional, e legitimada por seu potencial reprodutivo (Vaggione e Machado, 2020) como resposta à “persistente guerra cultural”. Assim, a “ideologia de gênero” e as campanhas antigênero, nacionais (Marchas pela Família) e transnacionais (*Com mis Hijos no te Metas*) se inscrevem na capacidade de gerar uma crítica anticultural. As campanhas transcendem a reatividade religiosa e desencadeiam sentimentos sociais antigênero, antipatia e aversão contra movimentos que defendem a agenda de direitos reprodutivos, diversidade das identidades sexuais e as discriminações étnico-raciais. Paralelamente a essa crítica, cristalizam-se os medos sociais gerados pela violência urbana, desemprego, precarização das condições de vida e o ressentimento por parte dos homens por uma possível perda de poder social diante do avanço do feminismo e do movimento LGBTQI+.

Nessa dinâmica, interpretada por setores conservadores como de “guerra cultural”, nutre-se o imaginário de se estar em um mundo cada vez mais inseguro, portanto, o valor do grupo demarcado por um “nós” contra “eles” (os outros, os inimigos) fortalece a necessidade de ter famílias mais seguras, líderes religiosos fortes, representantes políticos autoritários. Vale dizer que foi o idealismo punitivo, a pauta armamentista, a implementação de políticas econômicas neoliberais e familismo que contribuíram na eleição de Bolsonaro em 2018, consolidando o imaginário da necessidade de se defender uma pátria, alicerçada na família cristã, ameaçada por ativistas comunistas, feministas, pró-direitos reprodutivos, sexuais, raciais e indígenas (Carranza e Lacerda, 2021; Lacerda, 2020).

### **Considerações finais**

Observamos os conteúdos e mecanismos empregados pelo CDB para deslegitimar a Campanha da Fraternidade Ecumênica e seus promotores, apontamos os ataques aos direitos, especialmente ao que chamam de “ideologia de gênero”, bem como a virulência com que pretendem a eliminação dos que divergem deles. Esta talvez seja a principal novidade presente na direita católica, representada, no caso, por um grupo ultraconservador que se nega a reconhecer o caráter ecumênico das iniciativas da Igreja católica brasileira, como o foi a Campanha da Fraternidade Ecumênica/2021.

A essa novidade podemos acrescentar mais três: seu caráter militante, isto é, as estratégias disruptivas de se comunicar, no uso intensivo de redes sociais, memes, vídeos, para conquistar corações e mentes e desestabilizar instituições de dentro da própria Igreja católica. Característica esta que, ao nosso ver, aproxima as estratégias utilizadas pelo CDB das performances bolsonaristas. A segunda novidade reside no seu empenho em consolidar a juridificação da moralidade

pública, por meio de processos judiciais e da presença de seus membros na esfera legislativa (vide a atuação da deputada federal Christiane Tonietto). Por último, o CDB age sob a convicção de ser parte da maioria demográfica e religiosa do país, portanto, em nome de Deus advoga o direito de guiar e de salvar os mais vulneráveis perante influências ideológicas. De mais a mais, essa certeza autoriza ao Centro, como a outros grupos ultraconservadores religiosos, a fazer uso de qualquer meio para, de maneira autoritária e apolo-gética, eliminar os inimigos do catolicismo e do cristianismo.

Nesse sentido, tanto para o CDB como para outros grupos conservadores cristãos, combater a “ideologia de gênero” não apenas acena para seus seguidores, religiosos ou não, mas determina também uma direção de desestruturização democrática. Tal combate parece revelar um fenômeno mais amplo: o desmonte da pauta igualitária de direitos sociais em contextos democráticos. De modo que, os setores conservadores (religiosos ou não) ao confrontar a “ideologia de gênero”, por meio de estratégias de militâncias em diversas frentes, legislativas e judiciárias, capilarizaram a obstrução de mecanismos que negam direitos à população. Eles se opõem, sistematicamente, a uma agenda pró direitos reprodutivos, de reconhecimento das identidades sexuais, étnico-raciais, liberdade religiosa, das questões de gênero e orientação sexual, buscando impor uma moral particular, a do cristianismo, como parâmetro de moralidade pública para toda a sociedade.

Ao fazer essa oposição, a direita cristã consolida uma narrativa bélica que procura apontar como inimigos da sociedade, da família e do cristianismo os eventuais “promotores” da “ideologia de gênero”. Essa militância religiosa soma-se performaticamente aos grupos bolsonaristas que, juntos, constituem uma “reserva moral” necessária ao projeto conservador neoliberal do governo bolsonarista. Esses atores religiosos aproximam-se de outros fenômenos de direita radical

no Brasil e no mundo, e contribuem para refletirmos sobre o que é a desdemocratização ou desconstrução da democracia e qual a relevância do fator religioso nesses processos.

Esta pesquisa permitiu refletir sobre temas que não poderemos explorar aqui devidamente, mas requerem estudos futuros. Primeiro, qual é a rede da qual o Centro Dom Bosco faz parte, para além deste episódio, de que juristas, políticos, intelectuais, empresários, outros grupos religiosos, eles se aproximam; e quais afinidades eletivas partilham com setores de outras religiões no Brasil e no mundo. Nos chamou muito atenção quando, na entrevista, Romi Bencke relatou que grupos de direita luterana se sentiram contemplados pelas críticas do CDB, a despeito do Centro ter chamado qualquer outra igreja de “seitas”. Já sabemos que qualquer tentativa dos movimentos sociais em debater direitos reprodutivos, sexuais, sociais e das minorias, esbarra-se numa batalha campal entre os parlamentares religiosos que angariam apoio entre as bancadas ruralistas e pró-armamentistas. Seria importante seguir avançando em pesquisas sobre estas afinidades, aproximações, alianças ideológicas entre a extrema direita brasileira e os setores ultraconservadores religiosos.

Segundo, interessa compreender melhor o papel da violência como estratégia, aprofundar como associam discursos religiosos com a “eliminação” do outro, tanto física quanto simbolicamente, que valores, imagens, emoções mobilizam para que a virulência nas redes sociais e em pequenos protestos seja celebrada como um valor. Mais ainda, interessa aprofundar se a maneira como a defesa da moralidade pública, em nome da maioria cristã (demográfica) como argumento de legitimidade, fornece subterraneamente subsídios ideológicos e opera simbólica e subjetivamente, desencadeando uma sinergia que mobiliza para iminentes confrontos sociais.

## **Brenda Carranza**

Doutora em Ciências Sociais; professora visitante do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); cocoordenadora do Laboratório de Antropologia da Religião (LAR/Unicamp); pesquisas em andamento: sionismo cristão; ultraconservadorismo católico; aborto e objeção de consciência.

## **Ana Claudia Chaves Teixeira**

Doutora em Ciências Sociais; professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e cocoordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (Nepac/Unicamp)

72

## **Bibliografia**

- ALONSO, Angela. 2019. A comunidade moral bolsonarista. *In*: ABRANCHES, Sérgio (ed.). *Democracia em risco?* 22 ensaios sobre o Brasil hoje. São Paulo: Companhia das Letras.
- BALLESTRIN, Luciana. 2018. O debate pós-democrático no século XXI. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, v. 4, n. 2, pp. 149-164. DOI: 10.15210/rsulacp.v4i2.14824
- BARAJAS, Karina Bárcenas. 2021. Antagonismos en el espacio público en torno a la “ideología de género”: expresiones del neoconservadurismo católico y evangélico en México. *In*: DE LA TORRE, Renée; SEMÁN, Pablo (ed.). *Religiones y espacio público en América Latina*. Buenos Aires: Clasco. pp. 457-484.
- BORDA, Guilherme Flores. 2020. A construção de uma ‘nação cristã’ na América Latina. *In*: GUADALUPE, José Luiz Pérez; CARRANZA, Brenda (org.). *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XX*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 131-153.
- BRACKE, Sarah; PATERNOTTE, David. 2016. Unpacking the sin of Gender. *Religion and Gender*, v. 6, n. 2, pp. 143-154. DOI: 10.18352/rg.10167
- BROWN, Wendy. 2021. O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas “democracias” do século XXI. *In*: ALBINO, Chiara;



- OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana. (org.); *Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios*. Recife: Seriguela. Disponível em: <https://shre.ink/9O0B>
- BROWN, Wendy. 2015. *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution*. New York: Zone.
- BUENO, Arthur. 2021. The post-depressive constellation: from political effervescence to the right-wing authoritarianism in Brasil. In: BIANCHI, Bernardo *et al.* (org.). *Democracy and Brazil: collapse and regression*. New York: Routledge. pp. 114-130.
- BULGARELLI, Lucas. 2020. Damares e Guedes são parte do mesmo projeto [Entrevista concedida a Rosana Pinheiro-Machado]. *The Intercept Brasil*. Disponível em: <https://shre.ink/9O5q>. Acesso em: 20.nov.2020.
- BUTLER, Judith. 2017. O fantasma do gênero. *Folha de S.Paulo*, 19 nov. 2017 Disponível em <https://bit.ly/3NWamz4>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- CAIANI, Manuela; DELLA PORTA, Donatella. 2018. The Radical Right as Social Movement Organizations. In: RYDGREN, Jens (org.) *The Oxford Handbook of the Radical Right*. Oxford: Oxford University Press.
- CALDEIRA, Rodrigo Coppe; TONIOL, Rodrigo. 2020. Catolicismo eclipsado. *Folha de S.Paulo*, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://saidapeladireita.blogfolha.uol.com.br/2020/07/31/artigo-mostra-importancia-do-catolicismo-para-ascensao-do-conservadorismo-no-brasil/?loggedpaywall>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- CAMURÇA, Marcelo Ayres. 2020. Um poder evangélico no Estado Brasileiro? mobilização eleitoral, atuação parlamentar e presença no governo Bolsonaro. *Nupem*, v. 12, n. 25, pp. 82-104. DOI: 10.33871/nupem.v12i25.713
- CARRANZA, Brenda; LACERDA, Marina. 2021. L'Ambiguo ecumenismo della destra cristiana brasiliana. *Revista Missioneggi*. n. 2, ano 50. Disponível em: <https://bit.ly/3pTvjgs>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- CARRANZA, Brenda. 2020. Erosão das democracias latino-americanas: a ascensão política dos cristãos. *Ciencias Sociales Y Religión*, v. 22, e020013. Disponível em: <https://shre.ink/998n>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- CARRANZA, Brenda; PEREIRA, Gisele. 2020. Santos e hereges na arena democrática. *Laboratório de Antropologia da Religião*, 19 nov. 2020. Disponível: <https://shre.ink/9980>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- CARRANZA, Brenda; VITAL-CUNHA, Christina. 2018. Conservative religious activism in the Brazilian Congress: Sexual agendas in focus. *Social Compass*, v. 65, n. 4, pp. 486-502. Disponível em: <https://shre.ink/9989>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- CASE, Mary Anne. 2018. El rol de los Papas en la invención de la complementariedad y la anatematización del género desde el Vaticano. In: BRACKE, Sara; PATERNOTTE, David (ed.). *Habemus género, la*

- iglesia católica e ideología de género*. Tradução: Maria Luisa Peralta. Rio de Janeiro: Observatorio de Sexualidad y Política. pp. 26-56. Disponível em: <https://shre.ink/99P0>.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. 2018. Nota de esclarecimento. Brasília, DF: CNBB. Disponível em: <https://bit.ly/3PWxj0l>. Acesso em: 18 set. 2021
- CONGER, Kimberly H. 2019. The christian right in U.S. Politics. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.810
- COWAN, Benjamin. 2021. *Moral majorities across the Americas: Brazil, the United States, and the Creation of the Religious Right*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- GUADALUPE, José Luis Pérez; CARRANZA, Brenda. 2021. The diversity of political pentecostalism. In: FONTANA, Leandro Luis Bedin; LUBER, Markus. (ed.). *Political Pentecostalism: four Synoptic Surveys from Asia, Africa, and Latin America*. Regensburg: Verlag Friedrich Pustet. pp. 52-135. Disponível em: <https://shre.ink/99b7>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- KAHHAT, Farid. 2019. *El eterno retorno: la derecha radical en el mundo contemporáneo*. Lima: Planeta Perú.
- LACERDA, Marina Basso. 2020. Jair Bolsonaro: a agenda defendida em sua trajetória política In: GUADALUPE, José Luis Pérez; CARRANZA, Brenda. *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XX*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 289-308.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. 2018. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MACHADO, Maria das Dores Campos. 2020. A vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro. In: GUADALUPE, José Luis Pérez; CARRANZA, Brenda. *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XX*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 271-285.
- MINKENBERG, Michael. 2019. Religion and the radical right. In: Rydgren, Jens (ed.). *The Oxford handbook of the radical right*. New York: Oxford University Press. pp. 523-535.
- NUNES, Adailton Antônio Galiza. 2021. *Campanha da Fraternidade: uma política da Igreja Católica para o Brasil*. Tese de Doutorado em Educação. Campinas: Unicamp.
- PANOTTO, Nicolás. 2021. Lo evangélico como fuerza agonista: disputas hegemónicas frente a la transición política latino-americana. *Encartes*, v. 3, n. 6, pp. 36-51.
- PLEYERS, Geoffrey. 2021. El ascenso político de los actores religiosos conservadores. Cuatro lecciones del caso brasileño. *Encartes*, v. 3, n. 6, pp. 65-84.

- PUTTI, Alexandre. 2021. Ultraconservadores atacam religiosos e boicotam campanha da fraternidade. *Carta Capital*, 16 fev. 2021. Disponível: <https://bit.ly/3pQdx3f>. Acesso em: 15 set. 2021
- QUEIROZ, João Vitor. 2021. *Os bastiões da verdade: um estudo de caso sobre o discurso conservador católico na internet*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Recife: UFPE.
- ROSADO-NUNES, Maria José; CARRANZA, Brenda. 2019. Fim de uma ordem: natureza, lei divina, feminismo. *Revista de Estudos de Teologia e Ciências da Religião*, v. 17, n. 53, pp. 936-964. DOI: 10.5752/P2175-5841.2019v17n53p936
- RUIZ, Jorge, Ruiz. 2009. Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas. *Forum Qualitative Sozialforschung*, v. 10, n. 2, pp. 1-32.
- SALES, Lilian; MARIANO, Ricardo. 2019. Ativismo político de grupos religiosos e luta por direitos. *Religião e Sociedade*, v. 39, n. 2, pp. 9-27. DOI: 10.1590/0100-85872019v39n2editorial
- SILVA, Isabela Oliveira da. 2017. Gênero, política e religião nos protestos contra Judith Butler. *Nexo Jornal*. Disponível em: <https://shre.ink/99uj>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- SOLANO, Esther. 2019. A bolsonarização do Brasil. In: ABRANCHES, Sérgio (ed.). *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje*. São Paulo: Companhia das Letras.
- TELTEIBAUM, Benjamin. 2020. *Guerra pela eternidade: o retorno do tradicionalismo e a ascensão da direita populista*. Campinas: Editora Unicamp.
- VAGGIONE, Juan Marco. 2020. Restauração legal: o neoconservadorismo e o direito na América Latina. In: BIROLI, Flávia et al. *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina*. Rio de Janeiro: Boitempo. pp. 41-82
- VAGGIONE, Juan Marco; MACHADO, Maria das Dores Campos. 2020. Religious patterns of neoconservatism in Latin America. *Politics & Gender*, v. 16, n. 1. DOI: 10.1017/S1743923X20000082
- VILLAZON, Julio Córdova. 2015. Velhas e Novas direitas religiosas na América Latina. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião et al. *Direita, Volver!* São Paulo: Fundação Perseu Abramo. pp. 163-175.
- VITAL-CUNHA, Christina. 2020. Retórica da perda e os Aliados dos evangélicos na política brasileira. In: GUADALUPE, José Luis Pérez; CARRANZA, Brenda. *Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XX*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. pp. 237-256.
- ZUQUETE, José Pedro. 2011. Novos tempos, novos ventos? A extrema-direita europeia e o Islão. *Análise Social*, v. 46, n. 201, pp. 653-677.



# ALBERTO TORRES E RUI BARBOSA: DUAS VISÕES DO BRASIL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Maria Fernanda Lombardi Fernandes

*Doutora em Ciência Política, professora associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. Email: mfl.fernandes@unifesp.br*

*Orcid: 0000-0002-8431-7106*

Gabriela Nunes Ferreira

*Doutora em Ciência Política, professora associada do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: gabriela.ferreira@unifesp.br*

*Orcid: 0000-0002-8299-8649*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-076107/119>

## Introdução

A dupla transição de trabalho escravo para trabalho livre e de monarquia para república trouxe uma série de questões para a pauta política brasileira. O que significava o novo regime? Como se constituiria o povo brasileiro e quais instituições seriam agora mais adequadas ao país? Que país emergiria no século XX? Como se daria sua inserção no mundo? As questões se desdobravam em inúmeras outras e recebiam respostas diferentes pelos atores políticos da época.

Partindo de dois autores/atores atuantes nesse turbulento contexto de transição e consagrados pela posteridade, Alberto Torres e Rui Barbosa, buscaremos entender como foram construídas duas propostas de organização para o país que, de alguma maneira, contribuíram para consolidar visões diferenciadas de Brasil, grosso modo identificadas como autoritária e liberal.

Mais do que apontar as divergências entre essas duas propostas, nosso intento é problematizar os rótulos dicotômicos atribuídos ao pensamento desses dois autores – tanto o mencionado acima, que os classifica como autoritário e liberal; quanto outro, que deve muito a Oliveira Vianna, opondo um Alberto Torres realista, consciente da realidade brasileira, a um Rui Barbosa idealista, imitador de modelos político-institucionais estrangeiros e descolado da realidade. Em alguma medida, este artigo dialoga também com a hipótese, levantada por Gildo Marçal Brandão (2007), da existência de algumas linhagens do pensamento político brasileiro, formas de pensar persistentes ao longo do tempo. Dentre elas, as linhagens inspiradas nos termos de Oliveira Vianna, do idealismo constitucional (da qual Rui Barbosa seria um dos maiores representantes) e do idealismo orgânico (na qual figuraria Alberto Torres).<sup>1</sup>

77

Além da questão premente da organização política do país, um dos temas fundamentais do período, enfrentado por ambos os autores, dizia respeito ao futuro do Brasil em termos econômicos e sociais. Com o fim da escravidão, intensificava-se o debate sobre a reorganização do trabalho e sobre a vocação do país, se agrícola, se industrial. Entre os agraristas, havia os que defendiam a manutenção da produção em latifúndios para exportação, enquanto outros preferiam o investimento na pequena propriedade e na produção diversificada. Essa questão vinha associada ao problema da mão-de-obra: como deveria se reestruturar o trabalho? A imigração tornava-se, então, outro tema na ordem do dia. Questões dessa natureza encontravam ancoragem, por sua

---

<sup>1</sup> Vale notar que a proposta de Gildo Marçal Brandão não é o recurso às linhagens como categorias classificatórias, e sim como instrumentos analíticos que, pode-se dizer, convidam a fazer o tipo de exercício que pretendemos desenvolver neste texto.

vez, em determinadas perspectivas teóricas.<sup>2</sup> Tanto a defesa da agricultura quanto a da indústria buscavam apoio na teoria econômica liberal, efetuando leituras diferentes e mesmo divergentes de teóricos, como Smith e Say.<sup>3</sup>

Tratava-se, portanto, de um debate sobre o melhor caminho para a modernização do país, ou seja, para a inserção do Brasil no sistema capitalista mundial em um patamar superior. Do ponto de vista econômico, os dois autores que abordamos neste texto também são tradicionalmente vistos em campos opostos: Torres seria um agrarista e Rui um defensor da industrialização. Neste texto, um de nossos objetivos será explorar quais eram os conceitos de industrialismo e agrarismo sustentados pelos autores e como isso se encaixava em suas visões do Brasil.

78 Este artigo encontra-se dividido em três seções: em um primeiro momento, faremos uma breve apresentação da visão dos autores sobre o Brasil em termos mais gerais, considerando o contexto histórico e a posição ocupada por cada um; em seguida, trataremos mais especificamente da avaliação feita por cada autor acerca da situação econômica e as propostas sugeridas para o país, centrando a análise no debate agrarismo x industrialismo; e, por fim, buscaremos empreender uma comparação entre os dois autores, indo além da pecha liberal e autoritário, ou idealista e realista, e procurando mostrar pontos de aproximação entre os pensamentos de Rui Barbosa e de Alberto Torres tanto na análise que fazem do país quanto na formulação de propostas políticas à época.

---

<sup>2</sup> Nem sempre essas referências são fáceis de encontrar. Muitos autores do período não tinham o costume de citar suas fontes. Sobretudo no caso de Alberto Torres é mais difícil rastrear suas fontes.

<sup>3</sup> O que não é novidade. Basta lembrarmos dos debates acerca da escravidão e de sua compatibilidade com o ideário liberal. Tanto a defesa quanto a crítica à instituição foram ancoradas na teoria liberal. (Bosi, 1993; Carvalho, 1999).

## Diagnósticos do Brasil

Alberto Torres nasceu em 1865, no interior fluminense, em uma família remediada e ligada ao Partido Liberal. Formado em direito, participou ativamente de grupos abolicionistas e entrou para o Partido Republicano. No partido, aproximou-se da linha moderada de Quintino Bocaiúva, a despeito de sua ligação com radicais, como Silva Jardim, construída no movimento abolicionista. Na mocidade, defendia a federação e a descentralização como remédios para os males do regime monárquico. Foi, porém, alterando sua posição conforme sua atuação política, sobretudo após a experiência na chefia do Poder Executivo fluminense entre 1897 e 1900. Nas páginas iniciais de *A Organização Nacional* (1914), Torres relatava que sua confiança na Constituição republicana, tão forte ao assumir o governo do Rio de Janeiro, não era a mesma ao final do mandato: “ao passar, em 31 de dezembro de 1900, o governo da terra fluminense a meu sucessor, o General Quintino Bocayuva, já não podia ser tão firme – desiludida, como fora, pelos fatos, a minha confiança no regime político que havíamos instituído” (Torres, 1978a, p. 6).

Como muitos de sua geração, desencantou-se com o arranjo institucional republicano, passando a criticar o excesso de descentralização e identificando-o com o governo das oligarquias. A partir de então, propôs reformas que visavam à instituição de mecanismos de controle das oligarquias e de centralização do poder. Em *A Organização Nacional*, Torres defendia a adoção de um modelo político centralizado no Poder Coordenador,<sup>4</sup> promotor da harmonia entre os poderes

---

<sup>4</sup> O Poder Coordenador teria uma composição complexa, que se desdobraria em todos os níveis de governo, da União, onde seria formado o Conselho Nacional, órgão vitalício de 20 membros, até o quartelão, onde haveria um preposto da União. Caberia a esse poder atuar na verificação de poderes dos senadores e deputados federais e na apuração das eleições de presidente e vice-presidente, autorizar o presidente a intervir nos estados, arbitrar conflitos entre os poderes federais, estaduais e municipais, velar pela igualdade dos cidadãos perante a lei, verificar a constitucionalidade dos atos dos governantes, dentre muitas outras atribuições. (Fernandes, 2010).

e entre os entes federativos. Propunha também uma representação de caráter classista, superando o partidarismo estéril e regionalizado da república.

Apesar da origem republicana e abolicionista de Alberto Torres, sua visão do Brasil era filtrada pela situação fluminense, o que em certo sentido a aproximava da visão saquarema originalmente combatida por ele. Afinal, em nenhum outro lugar a abolição e a república contribuíram tanto para a chamada desorganização da produção. O impacto da libertação dos escravos se fez sentir em uma região já decadente que concentrava os braços cativos do país. Se não chegava a ser como Oliveira Vianna, um “exilado do mundo rural decadente na cidade grande” (Carvalho, 1993, p. 29), Torres também se prendia a esse passado rural. Diante da situação da província do Rio de Janeiro, era-lhe difícil não manifestar uma certa nostalgia da organização da produção e do trabalho sob o regime imperial. As atitudes tomadas pelos governos republicanos no sentido de estimular o trabalho no campo, fosse de imigrantes, fosse dos nacionais, não vinham, segundo ele, mostrando resultados. Pelo contrário, e essa era uma crítica importante, eram cada vez mais frequentes o abandono e o desinteresse pelo trabalho agrícola em detrimento das atividades ligadas ao setor urbano. Sua postura manifestou-se de maneira mais clara quando exerceu a presidência do Estado do Rio de Janeiro. Tendo que lidar diretamente com a baixa na produção e na arrecadação de impostos, enfrentando a concorrência com a capital federal e a resistência dos senhores,<sup>5</sup> Torres desenvolveu uma visão pessimista quanto à situação brasileira, o que contribuiu para sua decepção, ou desencanto, com o novo regime republicano.

---

<sup>5</sup> Entre outros problemas, houve uma tentativa malograda da Assembleia Legislativa de votar o *impeachment* do presidente, já que seu projeto de instalação do Imposto Territorial Rural – previsto desde a Lei de Terras de 1850 – gerou manifestações contrárias e incisivas por parte da lavoura decadente do estado (Fernandes, 1997).



O país que enxergava era desorganizado e sem projeto. As transformações do final dos anos 1880 não tiveram desdobramentos positivos ao longo dos anos 1890. A abolição apenas jogara os negros na rua, atraídos pelos ganhos fáceis da cidade – sobretudo a Capital Federal – sem criar qualquer tipo de incentivo que os prendessem às propriedades rurais. Ao mesmo tempo, o arcabouço institucional republicano se tornara absolutamente artificial, um arremedo de democracia num país sem raízes históricas para tanto. A crítica à inadequação das instituições<sup>6</sup> surgiu de maneira precoce em Torres, tornando-se ainda mais ácida a partir de sua experiência administrativa. Se a herança do passado do país, apoiado na monocultura escravista, era negativa na sua maior parte, havia também um lado positivo que não poderia ser abandonado, ou seja, justamente a questão da organização do trabalho, de um lado, e a adequação institucional, do outro. Por adequação institucional pode-se entender aqui a centralização governamental da monarquia, substituída pela descentralização anárquica da república federativa.

A crítica de Torres, vinda de um republicano histórico, abolicionista e defensor da federação, não pode ser encarada como fruto de saudosismo imperial. Nesse sentido, acreditamos que ela pode se aproximar muito mais das críticas de republicanos como Bocaiúva<sup>7</sup> ou mesmo de

---

<sup>6</sup> A recuperação de Alberto Torres pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), notadamente por Guerreiro Ramos, pode ser entendida em parte por conta desta questão. O tema da inadequação institucional formulado por Torres de alguma maneira contribui para a crítica de Ramos, que usa o conceito de formalismo para entender o descolamento entre as instituições importadas e a realidade brasileira. A velha polêmica país real x país legal.

<sup>7</sup> Quintino Bocaiúva foi um dos artífices da República brasileira. No entanto, em entrevista concedida ao jornal *A Imprensa*, em 1911, o velho chefe republicano destilou sua decepção com o regime que ajudou a construir e acusou o excesso de descentralização, que levou a república a se tornar expressão das oligarquias estaduais. O próprio edifício federativo havia ruído, o que se tinha no país agora era uma confederação, com o presidente da República sendo apenas um refém de interesses particularistas (Bocaiúva, 1986).

monarquistas convertidos, como Rui Barbosa, do que das efetuadas por seu maior discípulo, Oliveira Vianna.

A posição de Rui Barbosa é distinta, a princípio. Monarquista federalista, militante também do abolicionismo, converteu-se ao novo regime, tornando-se ministro e vice-chefe do Governo Provisório.

Ao contrário de Alberto Torres, não havia em Rui Barbosa uma nostalgia do mundo rural, até porque provinha de outro estrato social. Nascido em Salvador, em 1849, filho de um médico que lutara na Sabinada e que fora deputado geral pela Bahia (pelo Partido Liberal), Rui não pertencia ao mundo da aristocracia rural. Estudou direito em Recife e em São Paulo (onde se formou em 1870), e precisou desde cedo sustentar-se por meio do trabalho. Sua militância no abolicionismo o formou para uma crítica aguda ao sistema escravista de produção. Ao lado da escravidão, o latifúndio e a monocultura exportadora eram vistos por ele como responsáveis pelo atraso do país. Apesar de suas convicções liberais, acreditava que a superação do atraso dependia também da atuação firme do Estado, sobretudo na promoção de uma educação mais efetiva para a população brasileira.

De alguma maneira, o diagnóstico de Rui Barbosa acerca da situação brasileira apresentava uma novidade em relação a outros, como Alberto Torres. Sua visão era urbana, do ponto de vista de uma camada média e era na cidade que via o futuro do país; daí sua ênfase na necessidade de se pensar uma reforma geral também em termos econômicos, apostando na industrialização e na urbanização. Conforme veremos, a sua controvertida gestão no ministério da Fazenda do Governo Provisório ia na direção do estímulo à atividade econômica em geral e à indústria em particular.

A maior contribuição intelectual de Rui Barbosa se deu no campo jurídico-institucional. Inspirado pela tradição política anglo-americana, acreditava firmemente no poder

do direito e do justo ordenamento institucional para forjar um bom país. Monarquista a princípio, mas federalista antes de mais nada, Rui via o antigo regime como fadado a desaparecer se não instituísse a descentralização governamental e administrativa.<sup>8</sup> Finalmente, enxergou na instituição da República a oportunidade de ver realizado seu projeto liberal e democrático nos moldes da república norte-americana. Rui redigiu o primeiro decreto do novo regime, de 15 de novembro de 1889, que transformava o Brasil em uma República Federativa. Foi um dos principais redatores da Constituição provisória que serviria de anteprojeto aos trabalhos da Assembleia Constituinte. Segundo Christian Lynch, o texto

representava uma tentativa consciente de ‘sobre as mais amplas bases democráticas e liberais’- como constava em seu preâmbulo -, romper com a moldura intelectual francesa do pensamento brasileiro, substituindo a centralização pelo federalismo, o parlamentarismo pelo presidencialismo, a justiça administrativa pelo poder Judiciário autônomo, o Conselho de Estado e o Tribunal de Cassação por um Supremo Tribunal Federal e o poder Moderador, pelo controle normativo da constitucionalidade. (Lynch, 2008, p. 120)

83

Como vários outros personagens da transição da monarquia à república, entre eles Alberto Torres, Rui se decepcionou com o novo regime. Em uma realidade política sucessivamente dominada pelo jacobinismo, o militarismo e o domínio oligárquico, havia pouco espaço para a realização

---

<sup>8</sup> Como observa José Murilo de Carvalho, Rui Barbosa fez uma forte campanha na imprensa e dentro do Partido Liberal durante o ano de 1889 pela instituição do federalismo no Brasil. Um mês antes da Proclamação da República, advertia: “Ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a República” (Carvalho, 1999, p. 173). O chefe do último gabinete monarquista, o Visconde de Ouro Preto, acusou Rui de ter contribuído decisivamente para a queda da monarquia com seus artigos inflamados no jornal *Diário de Notícias*.

do modelo ideal de república sustentado por ele. Passou a defender a revisão constitucional e, com suas várias candidaturas à presidência da república – ou anticandidaturas (Lynch, 2007) –, sobretudo as de 1909-1910 e de 1919, tornou-se um símbolo da luta contra os males da república que ele ajudara a erigir. Na sua plataforma de campanha lançada em Salvador, em janeiro de 1910, além de pregar a reação contra o militarismo renascente, materializado na candidatura do Marechal Hermes da Fonseca, defendia a reforma de uma Constituição que, numa espécie de autocrítica, admitia ser “meramente uma transplantação, um tentamen adaptativo” (Barbosa, 1910, p. 25). Dentre as mudanças constitucionais necessárias, o documento de 1910 elencava a unidade judiciária; a garantia da autonomia da magistratura; o detalhamento do artigo sexto da Constituição, que previa a intervenção da União nos estados; a regulação da faculdade de estados e municípios contraírem empréstimos externos. O programa de governo referia-se também quanto à necessidade de uma reforma eleitoral que instituísse um registro civil eleitoral e o voto secreto, assim como quanto ao investimento na instrução do povo para “habilitá-lo a governar a si mesmo” (Barbosa, 1910, p. 56).

Embora frequentemente acusado de carecer de realismo, Rui Barbosa enxergava com precisão muitos dos males do Brasil. Como Alberto Torres, via no domínio das facções e no arbítrio do poder oligárquico algumas das principais questões a combater:

À sombra da semi-soberania que as antigas províncias adquiriram com a federação atual, se implantou, em algumas delas, uma espécie de satrapismo irresponsável e onipotente, que as sangra, as exaure, as absorve, em proveito de um grupo, de uma família, ou de um homem. Os governos se revezam ali entre meia dúzia de

individualidades ligas do mesmo senhor, ou filiadas na mesma parentela. (Barbosa, 1910, p. 43)

Através da política dos governadores, continuava ele, o governo federal tornara-se cúmplice do domínio das oligarquias. Era preciso mudar essa realidade: “Cesse, em suma, a União de ser o guarda-costas das oligarquias locais, e estas, dentro em breve, expirarão naturalmente, asfixiadas na sua impopularidade” (Barbosa, 1910, p. 45).

### **Agrarismos e industrialismos**

O final do século XIX e o início do XX trazem a questão da chamada modernização do país para o centro do debate nacional. Com a monarquia e a escravidão, prolongara-se o passado colonial e, na aurora do século XX, parecia que o país enfim rompia com essa herança e passava a caminhar de maneira autônoma – ou ao menos havia essa possibilidade no horizonte.

Até então, éramos um país marcado pela escravidão e pela economia agrícola; mais ainda, extremamente dependentes de produtos voltados à exportação, como o café e o açúcar. Quando do fim da escravidão, cerca de 60% das receitas oriundas da exportação provinham exclusivamente do café. Uma questão que se colocava então era a continuidade ou o rompimento com um modelo agroexportador baseado no latifúndio, mas não mais na escravidão. A definição do modelo foi objeto de debates que se estenderam por todo o período final do século XIX até meados do XX. O Brasil deveria manter sua *vocação agrícola* e pensar em formas de substituição do trabalho escravo que suprissem a demanda de mão-de-obra para a agricultura de exportação produzida nas grandes propriedades? A adoção dessa posição implicaria, por exemplo, a defesa da imigração subsidiada e mesmo a importação de *chins* (forma

pejorativa como os trabalhadores chineses eram chamados). Postura assim é encontrada, por exemplo, nos apontamentos de Martinho Prado.

No entanto, essa não era a única posição no chamado campo dos agraristas: havia divergências entre os defensores da vocação agrária do Brasil, sendo uma das posições a que almejava não o prolongamento do modelo exportador, mas sim uma produção agrícola diversificada, com o parcelamento de propriedades. Essa era a posição de Alberto Torres, que via a possibilidade da construção, num futuro próximo, de uma nação de pequenos proprietários. A produção seria assim diversificada, mas ficaria mantida a vocação do país. Para tanto, não se poderia incentivar a imigração subsidiada tampouco trazer os *chins*, simples substitutos de escravos, dificultando ainda mais a formação do povo brasileiro com a introdução de um elemento de diferenciação étnica difícil de reduzir.

86 A posição agrarista de Alberto Torres é inequívoca. Em *O Problema Nacional Brasileiro*, afirmava categoricamente: “O Brasil tem por destino evidente ser um país agrícola: toda a ação que tender a desviá-lo desse destino é um crime contra a sua natureza e contra os interesses humanos” (Torres, 1978b, p. 101). Mais do que uma simples atividade econômica, a agricultura seria responsável pela própria construção da noção de pátria e pela formação da solidariedade entre o povo brasileiro. Em contrapartida, a indústria era encarada como atividade artificial e desagregadora. As atividades industriais e mercantis trariam consigo a desarticulação da sociedade e a instabilidade social. A chamada questão social seria criada pela indústria, com o aparecimento de uma massa de proletários potencialmente perigosa nos grandes centros. O comércio, atividade complementar à industrial, por sua vez, seria responsável pela introdução do luxo e da futilidade na sociedade, o que era mais grave no caso do Brasil, uma nação nova cuja solidariedade do povo ainda

não havia sido completamente criada. Os centros urbanos, antros de desagregação, seriam espaços inadequados para a criação de uma solidariedade social. Os exemplos vindos da Europa e dos Estados Unidos eram definitivos: “um olhar observador, lançado, durante algumas semanas, sobre as populações das grandes capitais europeias, basta para convencer que a decadência física, de causa patológica, é um fato muito generalizado, nos centros das velhas civilizações.” (Torres, 1978b, p. 81).

Mas a defesa do agrarismo em Torres não era a defesa da grande lavoura, que se encontrava em decadência – o que era mais perceptível no vale do Paraíba fluminense – e não contribuía para a formação do povo brasileiro. Se ainda era objeto de defesa por parte dele, isso se devia apenas ao seu caráter essencial para o país, já que boa parte das divisas provinha da exportação dos produtos oriundos da produção de gêneros primários.<sup>9</sup> No entanto, o latifúndio e a monocultura haviam provocado grande parte dos males do país: o esgotamento do solo e a dispersão da população, impedindo a criação da solidariedade social. Além disso, ao expulsar o trabalhador para os centros urbanos, contribuiriam também para a formação daquelas massas perigosas citadas anteriormente. O foco na monocultura criava um outro problema: a inserção do Brasil no mercado internacional de maneira periférica, mero fornecedor de gêneros tropicais exóticos e receptor de artigos supérfluos e de luxo, o que, por sua vez, alimentava uma elite deslumbrada e alienada. Mesmo o progresso que vinha nos trilhos dos trens era enganoso, produzido pela própria estrutura agrária perversa e, como o comércio, artificial e danoso. Nos dizeres de Torres:

87

---

<sup>9</sup> Adalberto Marson (1979) classifica Alberto Torres como um defensor dos interesses da grande lavoura. Acreditamos, entretanto, que seria mais correto entender a defesa da chamada grande lavoura como necessária no momento, mas transitória. Na visão de Torres, o futuro não seria viável se esta estrutura se mantivesse.

as estradas de ferro criam transportes, mas seria inexato dizer-se que, nos países novos, promovam circulação e distribuição econômica: o que elas realmente fazem é estimular a exploração extensiva. Com esse efeito, cooperam para todos os males assinalados; e, facilitando o intercuro do interior para as praças comerciais, contribuem para a *falsa* troca econômica (uma das grandes causas de ruína, nos países novos), com introdução, em grande escala, de mercadorias de luxo, gêneros de pronto consumo e virtualhas, em troca da extração e do desbarato das riquezas naturais. Nem a viação férrea, nem a navegação, nem o comércio são, por sua ação isolada, fatores de prosperidade econômica. (Torres, 1978a, p. 190).

88

A superação dessa estrutura agrária e dos males que dela advinham deveria vir com o parcelamento das propriedades – sobretudo das improdutivas – e com a diversificação da produção. Para tanto, quando foi presidente do estado do Rio de Janeiro (1897-1899), empreendeu uma mudança tributária cuja peça central era a criação do Imposto Territorial Rural (ITR), a ser aplicado principalmente sobre as propriedades improdutivas, que ajudaria no parcelamento dessas terras improdutivas. Ao mesmo tempo, a grande propriedade produtiva deveria também ser estimulada e protegida, com isenção de impostos e auxílio governamental. Esse era o caso, por exemplo, de sua defesa da redução do imposto sobre exportação do café.<sup>10</sup> O ITR não foi aprovado e Torres sofreu uma tentativa de *impeachment*, em parte por conta dessa iniciativa.

Quanto ao parcelamento das terras, seria necessário agregar o trabalhador, agora pequeno proprietário. Com esse intuito fundou uma colônia em Barra do Piraí, com a cessão

---

<sup>10</sup> Entendida se pensarmos na situação difícil que vivia o estado no final do século XIX e na importância das receitas oriundas do café para o Rio de Janeiro.



de lotes a trabalhadores interessados em produzir no regime de pequena propriedade. No entanto, poucos foram os que ingressaram no programa para adquirir terras, e menor ainda o número dos que obtiveram sucesso na empreitada. Fracasso nessa tentativa e, também, na reforma tributária, foi-se o sonho do povo formado por pequenos proprietários vivendo no campo, longe das luzes decadentes da cidade e unidos de maneira solidária.

Na visão de Torres, a vocação agrária ficava mais evidente quando se comparava a atividade agrícola com a industrial no país: a indústria nacional, além de contribuir para manter o trabalhador na cidade – impedindo sua volta ao campo – era artificial, já que não operava com produtos nacionais e existia apenas graças à proteção governamental, onerando o povo brasileiro.

A indústria também introduzia no país o ódio entre as classes e os distúrbios urbanos. Numa sociedade agrária, a questão social não existiria, já que a atividade ligada ao campo estimularia a cooperação entre os setores da sociedade, criando uma solidariedade social. A atividade industrial, por outro lado, ao concentrar as massas nas cidades, agravava a sensação de exploração desse grupo por parte dos donos do capital e gerava “certas atitudes extremas do proletariado, como a pretensão de dominar a sociedade, a guerra à burguesia e às classes letradas” (Torres, 1978a, p. 228).

O que havia no Brasil, dizia Torres, era uma civilização de empréstimo baseada na imitação. Isso era visível não só na indústria e no comércio artificiais, mas também na postura de uma elite afrancesada que negava o próprio país, voltando-se ao litoral e esquecendo o interior; no formalismo de nossa constituição; na condenação do povo brasileiro como inapto e inferior – e na consequente defesa da imigração europeia –; no elogio ao cosmopolitismo e ao progresso. Emblemáticas dessa postura eram, segundo Torres, as reformas urbanas empreendidas no Rio de Janeiro por Pereira

Passos (1903-1906) e a política sanitaria de Oswaldo Cruz, aplicadas no mesmo período. Essas ações visavam apenas melhorar a fachada do país, esquecendo-se do campo e da população que lá vivia: as secas, as doenças endêmicas dos sertanejos, a desnutrição permaneceram sem nenhum tipo de tratamento por parte dos governantes (Fernandes, 1997).

O agrarismo de Alberto Torres deve ser entendido dentro de seu nacionalismo e de um projeto mais amplo para o país. O que o autor buscava era o rompimento com a inserção dependente e periférica do Brasil, acabando com uma dependência que remontava aos tempos coloniais e que permaneceu na monarquia, reforçada pelo latifúndio e pela escravidão. Em termos econômicos apenas uma organização que enfatizasse a agricultura voltada para o consumo interno poderia garantir a soberania nacional. A defesa da agricultura confundia-se com a própria defesa do país:

90           Nosso país tem de ser, em primeiro lugar, um país agrícola. Fora-lhe ridículo contestar-lhe este destino, diante de seu vasto território. Deve manter, depois, o cultivo dos produtos necessários à vida dos que empregam matéria-prima nacional. É isso que nos impõe a área do nosso território, a falta de hulha, industrialmente explorável, e o isolamento geográfico de quase todo o país. O equívoco dos que pensam de outra forma só pode resultar do prejuízo de que a produção deve constar dos gêneros comuns na Europa, e da idéia, arraigada no espírito de muitos, da necessidade das grandes propriedades, de extensa exploração intensiva. O Brasil, exatamente porque é um país tropical e equatorial, pobre em muitas regiões, e onde a terra e o clima carecem, quase geralmente, de elementos necessários às culturas européias, deve ser um país agrícola, não no sentido ianque, de país de vastas propriedades e fazendas-modelo, mas no de nação de pequenos proprietários remediados, vivendo na intimidade de produtos da nossa terra, de excelente valor nutritivo

para seu clima, sendo reservadas as regiões temperadas para algumas culturas européias e confiado o suprimento de outros produtos, absolutamente inaclimáveis, assim como o dos produtos industriais que não têm aqui matéria-prima, às trocas com o estrangeiro. (Torres, 1978a, p. 207)

O projeto de Torres para o Brasil era agrarista, mas não era conservador<sup>11</sup> no sentido da defesa da manutenção da estrutura agrária tal como era fundada no latifúndio. Não pode ser confundido com uma mera expressão dos interesses dos fazendeiros de seu estado. Por outro lado, ao negar a indústria e o processo de urbanização, apegava-se a um passado mítico, ideal, de uma comunidade solidária composta por pequenos proprietários vivendo dentro do mundo, mas imunes aos seus malefícios.<sup>12</sup>

A defesa da *vocação agrícola*, conforme vimos, não era homogênea. Tampouco a defesa do *industrialismo* o era. Mais ainda, a defesa da agricultura poderia se combinar à defesa da indústria, contanto que esta não fosse artificial. A despeito da realidade que se transformava, com a modernização trazendo a indústria e a urbanização, para muitos no final do século XIX e no início do XX, a industrialização não poderia levar ao abandono do campo. Por parte desses, havia a defesa da indústria natural contraposta à indústria

91

---

<sup>11</sup> O que não quer dizer que não tenha servido de inspiração e guia para conservadores e autoritários da década de 1920. Basta lembrar que Plínio Salgado foi um dos fundadores da Sociedade de Amigos de Alberto Torres, em 1932 e o integralismo fazia uma defesa enfática da vocação agrária do país (Chauí, 1986; Fernandes, 1997).

<sup>12</sup> A utopia agrarista faz sentido se pensarmos principalmente no contexto do Rio de Janeiro. Com as receitas minguando, a grande lavoura em decadência e a proximidade da capital e de seu potencial de atração, o estado poderia encontrar na pequena propriedade e na diversificação agrícola um caminho para sair de uma crise que se arrastava havia mais de uma década.

artificial.<sup>13</sup> Muitos defensores da industrialização no período eram adeptos do protecionismo apenas para essas atividades. No início da República, Joaquim Murtinho foi um grande divulgador dos conceitos de indústria natural e indústria artificial ao defender a primeira e condenar a segunda, bradando contra o protecionismo e pregando o “desenvolvimento natural” da indústria no país (Luz, 1975, p. 84).

A defesa da industrialização do país, diferentemente da defesa do agrarismo, não encontrou muitos adeptos até o século XX. Grande parte dos atores políticos e dos pensadores tinha restrições com relação à necessidade de investir nas atividades industriais. Prevalencia, nesse sentido, a visão liberal extremada e literal da divisão internacional do trabalho e da inadequação da industrialização às condições naturais, sociais e econômicas do país.<sup>14</sup> Ao mesmo tempo, se houve empenho em auxiliar a lavoura por parte do governo brasileiro ao longo da Monarquia, poucas (e durante pouco tempo) foram as iniciativas que de fato buscavam incentivar o desenvolvimento da indústria nacional.

É assim que a figura de Rui Barbosa se torna interessante para efetuar um contraponto e um diálogo com a de Alberto Torres. Um dos poucos defensores da indústria nacional, Rui tem seu nome associado à crise do Encilhamento, vista durante muito tempo como uma consequência de uma política econômica desastrosa e inflacionária sem consistência que teria sido elaborada por ele. No entanto, os fundamentos da política econômica de Rui apontavam para uma proposta industrialista e boa parte da crítica a essa política

---

<sup>13</sup> Segundo Nícia V. Luz (1975), o conceito de indústria natural surgiu no Império para designar aquelas atividades manufatureiras cujas matérias-primas eram produzidas no Brasil.

<sup>14</sup> Tavares Bastos, por exemplo, era um ardoroso defensor da vocação do Brasil como celeiro da Europa.

– produzida tanto na época quanto posteriormente – trazia a marca da defesa do agrarismo.<sup>15</sup>

Como atestava seu passado abolicionista no Império, o político baiano considerava fundamentais a superação do escravismo e a introdução do trabalho livre como imperativas para o ingresso do Brasil na civilização. No entanto, para de fato sermos um país moderno, era preciso também superar o latifúndio e a monocultura e apostar na industrialização e na urbanização.

Ao se tornar ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa de certa maneira deu continuidade à política econômica do gabinete Ouro Preto – o último do Império – com sua política emissionista. Após a abolição, esta foi a tônica do governo, já que era necessário aumentar o meio circulante, até para viabilizar os empréstimos à lavoura atingida pela falta de braços. Nos 14 meses em que permaneceu no ministério – de 15 de novembro de 1889 a 21 de janeiro de 1891 – Rui Barbosa promoveu uma reforma financeira, tarifária e tributária destinada a lidar com o problema premente da escassez de moeda e, ao mesmo tempo, lançar as bases de uma nova orientação econômica para um novo regime político. Embora tivesse consciência de que a lavoura cafeeira era a principal base da economia do país, o ministro apostou na diversificação da produção agrícola e, mais ainda, no incentivo à industrialização. No seu relatório como ministro da Fazenda, em 1891, dizia:

Não pouca vantagem haverá em passarmos da condição de país exclusivamente consumidor, em matéria industrial, para a de país também produtor. O nosso grande erro tem sido aplicar ao Estado, em grande escala, o sistema em

---

<sup>15</sup> Bem como de ortodoxos tal qual Murtinho, Ministro da Fazenda à época do *Funding Loan* e adepto da defesa da indústria natural. Murtinho, como ministro da Fazenda de Campos Sales, não poupou críticas à política heterodoxa de Rui, culpando-o pelo Encilhamento e pela situação inflacionária que herdou.

geral seguido pelos nossos ricos agrícolas: produzir muito café, ainda que hajam de comprar tudo o mais, inclusive os gêneros de primeira necessidade, que eles mesmos poderiam produzir. (Barbosa, 1891a, pp. 129-130)

Dois dos principais pontos da reforma se deram no campo financeiro, com a adoção da emissão inconvertível e da pluralidade bancária. Pela reforma financeira instituída no início de 1890 organizavam-se bancos emissores nas diferentes regiões do país, sendo as emissões garantidas por títulos da dívida pública. No debate entre papelistas e metalistas, Rui Barbosa abraçava decididamente o papelismo, mesmo que sua formação liberal ortodoxa em matéria econômica o inclinasse mais, em tese, à emissão sobre o ouro. Também optava pela pluralidade bancária, ao menos em um momento inicial,<sup>16</sup> multiplicando as fontes de emissão monetária. O ministro via como fundamental um aumento dramático da liquidez para sustentar o crescimento da atividade produtiva tanto na lavoura quanto no campo.

94

Apesar de suas convicções liberais e da consequente crença de que no livre mercado residia “o amplo ideal de futuro” (1891a, p. 127), Rui Barbosa também adotou medidas protecionistas seletivas, com o intuito de amparar a indústria nacional. Apoiando-se em *Princípios de Economia Política*, de John Stuart Mill, dizia:

Nenhum país reúne talvez, nos seus recursos naturais, proporções tamanhas e tão variadas, como este, para o desenvolvimento de indústrias poderosas e opulentas. Mas outros, em todos esses ramos de aplicação do trabalho, principiaram muito antes de nós; e, para esmagar nossa concorrência, ou dificultá-la, condenando-a à inferioridade, à atrofia e ao marasmo, bastam-lhes as vantagens inerentes

---

<sup>16</sup> Já no final de 1890, a fusão do Banco dos Estados Unidos do Brasil com o Banco Nacional do Brasil sob o nome de Banco da República dos Estados Unidos do Brasil representava um passo no sentido da unidade de emissão.

a essa prioridade. Impossível será, pois, estabelecer-se a concorrência em condições equitativas, proporcionar-se ao trabalho nacional esse *fair play*, em que, aliás, consiste o objeto e o atrativo do regime livre, se não buscarmos ressarcir um pouco as desvantagens da nossa tardia entrada na arena da competência industrial, mediante certa dose de proteção, moderada, temporária, mas compensadora. (Barbosa, 1891b, p. 129)

A instituição da cobrança do imposto de importação em ouro foi também um dos pontos mais importantes da reforma encabeçada por Rui Barbosa, com o duplo objetivo de suprir as necessidades do tesouro e de limitar as importações. No terreno tributário, a sua principal proposta foi no sentido da ampliação do rol dos tributos diretos, propondo como fontes de novas receitas o imposto de renda e o imposto sobre terrenos incultos na capital da República.

A política levada a cabo por Rui Barbosa à frente do ministério da Fazenda durante o Governo Provisório, especialmente no campo monetário e creditício, foi alvo de muita polêmica. Como observa Bolívar Lamounier (1999), duas visões opostas se confrontam na avaliação do político baiano e de sua atuação no terreno econômico no início da república: de um lado, há trabalhos como os de Taunay e Calógeras que acusam o primeiro ministro da República de irresponsabilidade inflacionista, imitação leviana de políticas estrangeiras (especialmente dos EUA) e de falta de capacidade administrativa, responsabilizando-o pela febre de negócios e de especulação financeira desencadeada nos anos iniciais da República, o conhecido Encilhamento, que desembocou na inflação, na queda do valor da moeda brasileira e numa onda de falências de estabelecimentos bancários e empresas. De outro lado, obras como as de Humberto

Bastos, San Tiago Dantas, Aliomar Baleeiro<sup>17</sup> e Heitor Ferreira Lima descrevem Rui Barbosa como um desenvolvimentista *avant la lettre*, ou seja, um homem à frente de seu tempo, defensor da indústria e da soberania nacional sobre a moeda e sobre a economia, ou mesmo um baluarte da burguesia nacional em formação.<sup>18</sup>

O próprio Rui Barbosa gastaria muita saliva voltando àqueles anos iniciais da República para defender a sua política à frente do ministério. Durante a Campanha Civilista, em 1909, argumentava que a sua política emissão havia sido responsável, prevendo freios e limites à emissão, dentre os quais a arrecadação do imposto de importação em ouro; seus sucessores, entretanto, teriam descartado todos os freios à emissão de papel inconvertível, sendo eles sim responsáveis por quatro quintos das emissões do período de 1890 a 1898 (Barbosa, 1909).

96 O certo é que a política de Rui Barbosa no início da República procurava marcar uma nova fase na história do Brasil, associando o advento da República à modernização e, mais ainda, a uma ordem social assentada em novos fundamentos.

No relatório como ministro da Fazenda, Rui Barbosa salientava o alcance político e social das medidas destinadas a promover a atividade industrial:

E releva dizê-lo: o desenvolvimento da indústria não é somente, para o Estado, questão econômica: é ao mesmo

---

<sup>17</sup> Cristina Buarque de Hollanda e Jorge Chaloub (2017) revisitaram as visões sobre Rui Barbosa de diversos autores e atores políticos da República de 1946; dentre eles, Aliomar Baleeiro, San Tiago Dantas e Carlos Lacerda aparecem como defensores da gestão de Rui no Ministério da Fazenda.

<sup>18</sup> Interpretações, como a de Gustavo Franco (1983), apresentam uma visão intermediária entre os detratores de Rui e os defensores de sua política monetária. Uma boa análise da política de Rui à frente do ministério está também no texto de Salomão e Fonseca (2013), que a classifica como precursora do nacional-desenvolvimentismo.



tempo uma questão política. No regime decaído, todo de exclusivismo e privilégio, a nação, com toda a sua atividade social, pertencia a classes ou famílias dirigentes. Tal sistema não permitia a criação de uma democracia laboriosa e robusta, que pudesse inquietar a bem-aventurança dos posseiros do poder, verdadeira exploração a benefício dos privilegiados. Não se pode ser assim sob o sistema republicano. A República só se consolidará, entre nós, sobre alicerces seguros, quando as suas funções se firmarem na democracia do trabalho industrial, peça necessária no mecanismo do regime, que lhe trará o equilíbrio conveniente. (Barbosa, 1891b, p. 194)

Naquele momento, no pensamento de Rui Barbosa, a industrialização tinha o papel fundamental de criar uma sociedade mais democrática que pudesse sustentar o novo regime republicano, libertando a nação do peso opressor das classes dirigentes enraizadas no país.

Posteriormente, Rui Barbosa mudou de perspectiva e abraçou princípios econômicos mais liberais, como durante a Campanha Civilista, quando, na sua plataforma, defendia a revisão das tarifas aduaneiras, “num critério energeticamente liberal” (Barbosa, 1910, p. 71). No entanto, muito tempo depois de sua gestão no ministério, o político baiano continuava a apostar na democracia do trabalho industrial como uma peça importante da república sonhada por ele. Em conferência proferida durante sua campanha presidencial de 1919, denominada *A questão social e política no Brasil*, o político baiano dirigia-se aos operários brasileiros: O Brasil sois vós. A questão social – termo associado por Alberto Torres aos conflitos promovidos pela plebe urbana – dizia respeito para Rui Barbosa à exploração do trabalho pelo capital e à defesa de reformas destinadas a completar a emancipação do trabalho iniciada com a abolição da escravidão. Na conferência, Rui Barbosa demonstrava um

conhecimento acurado das condições sociais dos trabalhadores, dentro e fora das fábricas.<sup>19</sup>

## Rui Barbosa e Alberto Torres: aproximações

Se até agora a ênfase deste texto recaiu sobre as diferentes visões do Brasil sustentadas por Alberto Torres e Rui Barbosa, procuramos nesta última seção fazer uma comparação mais direta entre os pensamentos dos dois, explorando algumas convergências possíveis.

Partindo da leitura clássica de Oliveira Vianna em *Instituições Políticas Brasileiras*, podemos pensar em Rui Barbosa e em Alberto Torres como representantes de tradições antagônicas. Discípulo do segundo, Oliveira Vianna vai eleger o primeiro como representante maior do que chama de idealismo constitucional. A Rui imputa toda uma carga de idealismo e de descompasso com a realidade: representante maior do bacharelismo desconectado da realidade nacional, o jurista baiano seria aquele que, por intermédio da lei, formataria um novo país de cima para baixo. Partidário do liberalismo importado, sem vinculação com a realidade nacional, a atuação de Rui teria sido pautada pela incompreensão da dinâmica da sociedade brasileira. ra acusado, por Oliveira Vianna, de marginalismo jurídico.<sup>20</sup> Quanto a Alberto Torres, a despeito das divergências em relação ao discípulo, era visto por este como sendo um idealista orgânico, representante de uma corrente realista, já que enfrentava as condições econômicas e sociais do país

98

---

<sup>19</sup> Era necessário, dizia ele, que a lei intervisse nos conflitos entre capital e trabalho e contivesse a exploração dos trabalhadores. Propunha, nesse sentido, uma reforma que garantisse, dentro outros itens, a equiparação salarial entre homens e mulheres; a limitação das jornadas de trabalho; a limitação do trabalho de menores; a licença maternidade e a indenização por acidentes de trabalho.

<sup>20</sup> “Rui não foi apenas o expoente do ‘marginalismo jurídico’ no Brasil; criou uma escola, foi o mestre divinizado de mais de uma geração: – e é o responsável supremo pela cultura política das gerações republicanas e também por esta metodologia formalista ou dialética, que ainda persiste, tenaz, nas gerações de agora – já meio contagiadas as ciências sociais e suas lições” (Vianna, 1999, p. 377).

sem a lente do liberalismo estrangeiro e pensava em arranjos institucionais adequados ao Brasil. Era um adepto – praticamente precursor, junto com Sílvio Romero e Euclides da Cunha – da metodologia objetiva, partindo dos dados da realidade para se pensar em instituições.

De alguma maneira, a leitura de Oliveira Vianna acabou pautando boa parte das interpretações posteriores. Como representante do constitucionalismo liberal, Rui Barbosa ganhou o rótulo de bacharelesco e caiu no ostracismo a partir dos anos 1930. Caminho inverso teve Alberto Torres, que se tornou o mestre de toda uma geração justamente a partir dos mesmos anos 1930: é de 1932 a fundação da Sociedade dos Amigos de Alberto Torres, por exemplo, com ligações inclusive com o movimento integralista.<sup>21</sup> No entanto, acreditamos que a oposição e a categorização de Rui e Alberto Torres conforme Oliveira Vianna e outros intelectuais estabelecem pode ser repensada.

Para começar, se há idealismo em Rui, há também em Alberto Torres. Ambos construíram projetos constitucionais ou de reforma constitucional. A crença no poder transformador das leis não era privilégio dos liberais constitucionais como Rui. Críticos desse mesmo arranjo liberal também eram idealistas e acreditavam no poder transformador da lei, apenas propunham soluções diferentes. Para Alberto Torres, como para Rui Barbosa, o direito era uma via fundamental de mudança do país.

Por outro lado, há realismo nas análises de Rui acerca da situação nacional e do descompasso entre as instituições e as condições socioeconômicas do país, assim como em Alberto Torres. O ponto em questão, que gostaríamos de salientar, é que parte das análises centradas na contraposição entre idealistas e realistas acaba servindo para reforçar a autoimagem de um grupo que se vê como portador único das soluções para

<sup>21</sup> Ver nota 11 deste texto.

o país; no caso, aqueles que acreditam que a tradição liberal sempre foi desconectada e inadaptada ao país.<sup>22</sup>

O próprio Oliveira Vianna nos fornece pistas para problematizar a dicotomia Rui idealista x Torres realista. De fato, Vianna reconhecia em Rui Barbosa um traço de realismo que o levou, por exemplo, a defender um federalismo moderado e comedido, lutando contra a construção de instituições ultrafederalistas. A sua defesa ferrenha pelos direitos civis da população contra os abusos do poder eram também, observava ele, prova de sua sensibilidade às reais necessidades do país. Além disso, o autor de *Instituições Políticas Brasileiras* enxergava na trajetória de Rui uma visão crescentemente realista:

No espírito de Rui, é fácil ver que se estava, imperceptivelmente, preparando uma revolução adaptativa às condições da nossa realidade cultural: – e a sua plataforma presidencial de 1910 contém provas expressas desta evolução, bem como os seus discursos de propaganda na segunda campanha presidencial de 1918. Nestes, as referências que faz à “questão social” mostram que ele já começara a entrever as primeiras luzes anunciadoras destas novas disciplinas jurídicas, inexistentes ou informes na época anterior, da sua formação mental: o Direito do Trabalho e o Direito Corporativo – um e outro somente proclamados e reconhecidos, na universalidade dos seus princípios, pelo Tratado de Versalhes de 1919. (Vianna, 1999, p. 381)<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Nesse ponto, nosso argumento converge com o de Bolívar Lamounier em *Formação de um pensamento autoritário na Primeira República: uma interpretação* (1990) e em seu ensaio sobre Rui Barbosa (1999).

<sup>23</sup> De fato, na citada conferência de 1919, Rui Barbosa observava, com aprovação, que a concepção individualista dos direitos humanos vinha sendo relativizada pela extensão dos direitos sociais, e que a esfera do indivíduo deveria ter como limite os interesses da coletividade. O seu liberalismo ganhava aqui uma nova formulação.

Ao mesmo tempo, é interessante observar as críticas de Vianna ao seu mestre Alberto Torres, que justamente relativizam o seu propalado realismo. A despeito de uma série de identificações, Oliveira Vianna olhava de certa maneira desconfiado para o republicano histórico Torres e, embora reconhecesse seu brilho e sagacidade na análise da realidade brasileira, acreditava que o fluminense ainda estava preso a um esquema mental oriundo da Revolução Francesa, sendo pouco sociólogo e mais filósofo – além de, mais concretamente, manter-se fiel ao arranjo federativo republicano, frisar a importância da existência de um Poder Coordenador (que Oliveira Vianna via como sendo idealizado em excesso) e negar a importância do fator raça para se entender o povo e a nação. (Vianna, 1999).

Pensando em termos mais concretos, é possível levantar outros pontos de aproximação entre Rui e Alberto Torres, vários dos quais põem em xeque a oposição entre um Rui Barbosa liberal e um Alberto Torres autoritário. O primeiro, mais óbvio, seria justamente a trajetória liberal dos dois autores. Tanto Rui quanto Alberto Torres foram ligados ao Partido Liberal no Império e ao movimento abolicionista. De gerações diferentes, frequentaram o curso de direito, tornaram-se bacharéis e, fundamentalmente, opunham-se ao esquema saquarema de ordenamento social e político. Alberto Torres, antes de Rui, abandonou o Partido Liberal e entrou para o Partido Republicano, aliando-se ao grupo moderado, de Quintino Bocaiúva. A conversão tardia de Rui, entretanto, não o impediu de endossar o movimento pela queda da monarquia e integrar já o Governo Provisório.

De modo mais substantivo, vale observar que o pensamento de Alberto Torres tinha uma base liberal que permaneceu ao longo de sua trajetória – visível, por exemplo, no seu projeto de revisão constitucional. Defendia o *habeas corpus*, a igualdade de todos perante a lei, a garantia das liberdades civis e políticas. Era defensor da separação dos poderes, insistindo na importância da manutenção da independência do

Judiciário e, também, da prevenção contra o excessivo fortalecimento do Poder Executivo (Fernandes, 2010, p. 113).

No terreno das instituições políticas, tanto Torres quanto Rui advogam, ainda no Império, a necessidade de se implantar a federação no país. Só a federação poderia manter o país unido e responder às transformações por que passava o Brasil. Nenhum dos dois abandona essa defesa, mas ambos desenvolvem críticas, ao longo da primeira década do século XX, ao excesso de descentralização e ao estadualismo que resultou do arranjo de 1891. Um dos pontos centrais – a questão da dualidade da justiça – vai ser enfatizado pelos dois: Rui propõe a unidade judiciária na Campanha Civilista e Torres, após a experiência tanto no Executivo estadual quanto no Supremo Tribunal não cansa de mostrar como a dualidade causava o caos pelo Brasil afora, impedindo a aplicação da lei e a manutenção da ordem. As decepções com os rumos da República levaram nossos dois personagens a se colocar no campo dos revisionistas, defendendo projetos de reforma institucional. Os projetos divergiam sem dúvida, mas um ponto em comum entre eles era a defesa de uma centralização maior do governo e uma correção de rota no federalismo brasileiro.

Ainda no campo institucional, a defesa do presidencialismo como forma de governo era também um ponto que aproximava os dois autores. Esse seria, aliás, mais um aspecto lembrado por Oliveira Vianna ao elogiar o político baiano.

A necessidade da atuação do Estado na formação da nação e no controle do facciosismo das oligarquias também era afirmada, embora com ênfases diferentes, por ambos os autores. As convicções liberais de Rui não o impediam de reivindicar a presença estatal. Em arenas como educação e infraestrutura (especialmente no desenvolvimento de linhas férreas e do sistema de comunicação), por exemplo, defendia explicitamente a ação do Estado. Como observa Cristina Buarque de Hollanda, Rui Barbosa, notadamente no seu

entendimento da representação política, em vários momentos revelava uma visão descolada do liberalismo liberal clássico:

Legado à história como genuíno representante do liberalismo brasileiro e não raro feito objeto de ironia pela pouca afinidade com as questões específicas do país, Rui Barbosa tem uma fala híbrida que conjuga o tema liberal dos procedimentos à expectativa de pedagogia cívica depositada no Estado. A visão liberal do político baiano não prescindiu, portanto, da ação organizadora sediada no Estado e nos homens públicos. À diferença da doutrina do livre curso às forças sociais, a presença estatal foi mobilizada como importante contrapeso ao espírito faccioso das partes. (Hollanda, 2009, p. 100)

Outro ponto que, de alguma forma, aproxima Alberto Torres e Rui Barbosa é a preocupação com o elemento nacional. Como militantes abolicionistas, ambos acreditavam que era responsabilidade do Estado aprofundar a reforma que havia sido iniciada com a abolição. A república precisava sustentar-se em outras bases sociais, mais igualitárias e integradoras, opostas ao modelo excludente sobre o qual repousara o Império. Enquanto Rui desde o início do novo regime político apostou na democracia do trabalho industrial, Torres idealizou uma sociedade de pequenos proprietários.

No entanto, na prática, ambos enxergavam o abandono do trabalhador brasileiro pela república e, com ele, o surgimento da questão social, que precisava ser equacionada. Se a abordagem da questão social por Rui o levou em certo momento a dialogar com o socialismo, ao centrar o discurso nas condições de trabalho dos operários urbanos, a ênfase de Alberto Torres na defesa da vocação agrícola do país fez com que atentasse para as condições do trabalho no campo e visse o ambiente urbano, bem como a questão social, como artificialismos e importações alheios aos problemas nacionais. Era

o mundo rural que deveria ser alvo de atenção por parte do Estado, já que era a base da formação da sociedade. A utopia agrarista de Torres na formação da sociedade de pequenos proprietários acabou levando justamente o chamado realista a empreender uma análise mais distanciada da realidade. O idealista Rui, por sua vez, observava as transformações e a urbanização do país com olhos agudos e, mais ainda, buscava entender a formação de uma sociedade nacional com base ainda predominantemente no campo. Na citada conferência *A questão social e política no Brasil*, dirigida ao operariado industrial, Rui chama a atenção para a necessidade da reforma da legislação trabalhista e da sua extensão ao trabalhador rural que, desde a abolição, estava jogado às traças:

104

O trabalho da criação e da lavoura, [são] os dois únicos ramos de trabalho atualmente nacionais, os dois sós, em absoluto, nacionais, os dois, onde assenta a nossa riqueza toda, a nossa existência mesma, e sem os quais a nossa própria indústria não poderia subsistir. (Barbosa, 1999, p. 391, acréscimo nosso)

Na mesma conferência, Rui aproxima-se do agrarista Torres em relação ao diagnóstico do campo e à crítica à ação dos governos republicanos. Num trecho que poderia ser encontrado em qualquer uma das obras de Torres, afirma, a respeito da legislação que não contemplou o trabalhador rural:

[...] porque o legislador, enleado no gozo das cidades, absorto na vida urbana, deslembrando-se de que o Brasil é principalmente o campo, o sertão, a fazenda, a pradaria, a mata, a serra, o gado, o plantio, a colheita, o amanho dos produtos agrícolas, excluiu dos benefícios da lei sobre acidentes do trabalho, o operariado rural. (Barbosa, 1999, p. 393)



A despeito das divergências e, principalmente, das interpretações e apropriações posteriores, Rui Barbosa e Alberto Torres tiveram em comum em suas trajetórias políticas e intelectuais a defesa do federalismo e as lutas abolicionistas, mas também, num momento posterior, a crítica aos arranjos institucionais e ao funcionamento da república no Brasil. Ambos, cada qual à sua maneira, apontavam para o descompasso entre a estrutura legal e a realidade do país, defendendo reformas constitucionais que pudessem contribuir para a superação da dicotomia *país legal x país real*, apontada por muitos de seus contemporâneos. No terreno socioeconômico, ambos também defenderam propostas de reformas que de diferentes formas desafiavam o *status quo*.

### **Maria Fernanda Lombardi Fernandes**

Tem graduação em História pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado e doutorado em Ciência Política pela USP. Professora associada da Universidade Federal de São Paulo, com trabalhos desenvolvidos principalmente nas áreas de pensamento político brasileiro, com ênfase no pensamento conservador e autoritário.

105

### **Gabriela Nunes Ferreira**

Tem graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado e doutorado em Ciência Política pela USP. Professora associada da Universidade Federal de São Paulo e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), com trabalhos desenvolvidos principalmente nas áreas de teoria política e pensamento político brasileiro.

### **Bibliografia**

- BARBOSA, Rui. 1891a. *Obras Completas*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. t. 2, v. 28.
- BARBOSA, Rui. 1891b. *Obras Completas*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. t. 3, v. 28.

- BARBOSA, Rui. 1909. *Obras Completas*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. t. 1, v. 31.
- BARBOSA, Rui. 1910. *Obras Completas*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. t. 1, v. 37.
- BARBOSA, Rui. 1999. *Pensamento e Ação de Rui Barbosa*. Coletânea organizada pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília, DF: Senado Federal.
- BOCAIUVA, Quintino. 1986. *Ideias Políticas de Quintino Bocaiuva*. Organização e tradução: Eduardo Silva. Brasília, DF: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.
- BOSI, Alfredo. 1993. *Dialética da Colonização*. São Paulo: Companhia das Letras. 2 v.
- CARVALHO, José Murilo de. 1993. A Utopia de Oliveira Vianna. In: BASTOS, Elide Rugais; MORAES, João Quartim de (org.). *O Pensamento de Oliveira Vianna*. Campinas: Editora Unicamp.
- CARVALHO, José Murilo de. 1999. *Pontos e Bordados*: escritos de História e Política. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- CHAUÍ, Marilena. 1986. Notas sobre o Pensamento Conservador nos Anos 30: Plínio Salgado. In: MORAES, Reginaldo; ANTUNES, Ricardo; FERRANTE, Vera (org.). *Inteligência Brasileira*. São Paulo: Brasiliense.
- FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. 1997. *Crise e Reorganização Nacional: o pensamento de Alberto Torres*. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas. São Paulo: USP.
- FERNANDES, Maria Fernanda Lombardi. 2010. O pensamento político de Alberto Torres: a reforma constitucional e o Estado brasileiro. In: BOTELHO, André; FERREIRA, Gabriela Nunes (org.). *Revisão do pensamento conservador*. São Paulo: Hucitec.
- FRANCO, Gustavo. 1983. *Reforma Monetária e Instabilidade durante a Transição Republicana*. Rio de Janeiro: BNDES.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. 2009. *Modos de representação política*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de; CHALOUB, Jorge. 2017. Rui Barbosa em disputa: a memória na República de 1946. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 36, n. 3, pp 99-126. DOI: 10.25091/S0101-3300201700030005
- LAMOUNIER, Bolívar. 1990. Formação de um pensamento autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. t. 3, v. 2.
- LAMOUNIER, Bolívar. 1999. *Rui Barbosa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- LUZ, Nícia Vilela. 1975. *A Luta pela Industrialização no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega.

- LYNCH, Christian. 2007. A Utopia democrática: Rui Barbosa entre o Império e a República. In: SENNA, Marta de (org.). *Rui Barbosa em Perspectiva*: seleção de textos fundamentais. 67. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.
- LYNCH, Christian. 2008. A primeira encruzilhada da democracia brasileira: os casos de Rui Barbosa e de Joaquim Nabuco. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, pp. 113-125. DOI: 10.1590/S0104-44782008000300009
- MARSON, Adalberto. 1979. *A Ideologia Nacionalista em Alberto Torres*. São Paulo: Duas Cidades.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. 1999. *Instituições Políticas Brasileiras*. Brasília, DF: Senado Federal.
- SALOMÃO, Ivan Colangelo; FONSECA, Petro Cezar Dutra. *Heterodoxia e industrialização em contexto agrário-exportador: o pensamento econômico de Rui Barbosa*. Rio Grande do Sul: Editora da UFRGS.
- TORRES, Alberto (1914). 1978a. *Organização Nacional*. São Paulo: Editora Nacional.
- TORRES, Alberto (1914). 1978b. *O Problema Nacional Brasileiro*. São Paulo: Editora Nacional.



# RICHARD MORSE E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ENTRE SÃO PAULO E A DEPENDÊNCIA

Alice de O. Ewbank

*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.*

*E-mail: [alice.ewbank@gmail.com](mailto:alice.ewbank@gmail.com)*

*Orcid: 0000-0001-6497-8575*

Karim Helayel

*Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.*

*E-mail: [khelayel@gmail.com](mailto:khelayel@gmail.com)*

*Orcid: 0000-0002-5680-4556*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-108147/119>

Ao longo do século XX, a vertiginosa transformação da cidade de São Paulo em uma das principais metrópoles urbanas e industriais da América Latina trouxe à tona a complexidade de seu processo de desenvolvimento. Em seu famoso livro *Tristes trópicos*, publicado originalmente em 1955, Claude Lévi-Strauss (1996) elabora a imagem de que, devido à velocidade e ao ritmo das transformações atravessadas por São Paulo, a evocação de memórias referente a um breve lapso espaço-temporal poderia se assemelhar ao ato de contemplação de uma fotografia esmaecida pelo passar do tempo. De acordo com o intelectual francês, a intensidade do desenvolvimento da cidade era tamanha, que seria praticamente impossível obter seu mapa, já que “cada semana demandaria uma nova edição” (Lévi-Strauss, 1996, p. 104).

Vale a pena ter as imagens confeccionadas por Lévi-Strauss em mente, uma vez que entre as décadas de

1930 e 1950 a cidade vivencia uma verdadeira expansão:<sup>1</sup> o enriquecimento derivado da produção e exportação de café, as diferentes levas migratórias, a instalação de pequenas fábricas, a diversificação da mão de obra e das ocupações, e a maior mobilidade social, simultaneamente, estruturam e propiciam o contínuo crescimento que lhe conferiria impulso desde meados do século XIX. São Paulo caminhava, de certo modo, em paralelo e à frente, em direção à modernidade que o país como um todo perseguia. Simbolizava a “sociedade em movimento” (Botelho, 2008; Mello e Novais, 1998) que caracterizaria o Brasil dos anos 1950, dado o ritmo e a dimensão das transformações experimentadas com a crescente urbanização, industrialização e modernização. O moderno então se estabelecia como sinônimo de progresso, acalentando as experiências e o significado atribuído aos movimentos dessa sociedade que parecia deixar o atraso para trás. Esse momento marca, portanto, uma nova época de ressignificação do passado, o que teria permitido a transformação e modelagem criativas de linguagens em diferentes campos de expressão artística e científica, como a dramaturgia de Jorge Andrade, a sociologia de Florestan Fernandes e o concretismo (Arruda, 2001).

É no decorrer desse processo que o desenvolvimento se impõe como tema dominante na agenda de pesquisa das então recentes ciências sociais brasileiras e, de modo geral, no debate sociológico latino-americano. Na convergência entre a temática do desenvolvimento e a alavancagem discrepante da cidade de São Paulo na América Latina, costura-se a relação entre duas interpretações do Brasil, pouco exploradas em seus rendimentos conjuntos. Contemporâneos e afins, dados os seus interesses pelo Brasil e pela América Latina, Richard M. Morse (1922-2001) e

---

<sup>1</sup> Não custa lembrar que Lévi-Strauss chega à cidade de São Paulo em 1935, participando do período de consolidação da Universidade de São Paulo (USP) (cf. Lévi-Strauss, 1996).

Fernando Henrique Cardoso (1931-) comumente são elencados como dois importantes intérpretes do pensamento social latino-americano. Alguns trabalhos pertencentes à fortuna crítica de Cardoso chegaram a mobilizar reflexões de Morse para pensar a relação do sociólogo brasileiro com o marxismo (Lima, 2015; Santaella Gonçalves, 2018), mas sem propor um corpo a corpo entre suas formulações. Na fortuna crítica de Morse, os trabalhos dedicados aos seus estudos urbanos perpassam a sua relação com Cardoso devido à sua inserção no meio paulista e à recepção de seus trabalhos sobre a cidade de São Paulo, mas em geral sem aprofundar a relação para além desse contexto (Castro, 2013, 2017; Morse, 1970).<sup>2</sup>

Entre referências que se cruzam em suas trajetórias, os autores chegaram a trocar algumas cartas entre os anos 1969 e 1971, quando o sociólogo brasileiro dirigiu a coletânea *Corpo e Alma do Brasil*, da editora Difel, na qual a segunda edição do livro de Morse, *De comunidade a metrópole: biografia de São Paulo* (1954), é publicada com o título *Formação histórica de São Paulo*, em 1970. Na mesma época, Cardoso chega a enviar para Morse um exemplar do famoso livro que escreve em parceria com o intelectual chileno Enzo Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, publicado originalmente em 1969, cujo recebimento é acusado pelo historiador norte-americano em carta de 8 de julho de 1970. Na mesma carta, Morse demonstra interesse, inclusive, em traduzi-lo para o inglês, no intuito de publicá-lo em uma série em língua inglesa sobre a América Latina. Já em carta de 12 de março de 1971, Morse comenta sobre seu interesse de publicar uma coletânea com textos de Cardoso, que

---

<sup>2</sup> Materiais empírico-documentais podem ser encontrados no acervo digital da Fundação Fernando Henrique Cardoso:

• “Bibliografia de FHC”. Disponível em: <http://acervo.ifhc.org.br>. Acesso em: 23 set. 2021.

• Cartas de Richard Morse a Fernando Henrique Cardoso, 08/07/1970 e 12/03/1971. Disponíveis em: <http://acervo.ifhc.org.br>. Acesso em: 23 set. 2021.

também seriam traduzidos para a língua inglesa, projeto que, ao que tudo indica, não foi levado a cabo.

A hipótese que procuraremos discutir, no presente artigo, é a de que a cidade de São Paulo constitui uma espécie de ponto de vista tanto para Morse quanto para Cardoso, assumindo potencial teórico heurístico e explicativo para uma reflexão em torno do desenvolvimento latino-americano e, além do mais, pode ser entendida como ponto de partida para suas concepções futuras acerca do sentido assumido pela dependência na América Latina. A dependência, não obstante suas diferenças significativas, pode ser entendida como ponto de chegada em Cardoso, para quem a ênfase residiria nos planos político, sociológico e econômico, enquanto que para Morse representaria um fundo de contraste da sua interpretação latino-americana, exemplificando sempre o seu substrato cultural (Ewbank, 2021). Como questão que atravessa a reflexão sobre os avanços da modernização e o direcionamento estratégico das políticas nacionais, bem como o lugar que ocupam os países em fase de desenvolvimento, a dependência assume autonomia relativa enquanto formulação teórica à medida que se aproxima a década de 1960 e a consciência amena do atraso cede lugar à constatação do subdesenvolvimento (Candido, 2011). Quando passamos aos debates que envolvem a categoria “dependência”, as perspectivas de Richard Morse e Fernando Henrique Cardoso parecem se distanciar, haja vista que o conceito passa a informar, de modo decisivo, a agenda de pesquisas de Cardoso, enquanto Morse, por outro lado, mobiliza a questão de maneira mais implícita em sua percepção sobre a recusa latino-americana da “dependência cultural”. Em outras palavras, se ambos tomam como ponto de partida, a despeito de suas diferenças, o processo de formação da cidade de São Paulo em seu sentido heurístico, os significados aferidos à problemática da dependência revelam caminhos pouco congruentes. O artigo se encontra

dividido em três momentos: no primeiro, discutiremos a perspectiva de Morse sobre a constituição de São Paulo; no segundo, recuperaremos o modo pelo qual Cardoso entende a industrialização de São Paulo, em alguns de seus primeiros artigos publicados entre os anos 1950 e 1960; e, por último, analisaremos os sentidos distintos assumidos pela problemática da dependência em seus trabalhos.

### **Urbanização de São Paulo: substrato cultural**

Ao recuperar a relação de Richard Morse com a cidade de São Paulo, é preciso, de início, chamar a atenção para o modo como se deu a aproximação entre o então jovem historiador norte-americano e a capital que já despontava como centro industrial na América Latina. Ao retornar de um período de pesquisa no Chile, em 1941, Morse aproveita o desembarque no porto de Santos para conhecer São Paulo, a “Chicago da América do Sul” (Bomeny, 1989; Goodwin, Hamill Jr. e Stave, 1976). A viagem até a capital do estado provoca antes espanto do que apreço: era demasiado caótica, grande e acelerada. A primeira impressão desfavorável, no entanto, não diminui o interesse histórico pela transformação discrepante da cidade em seu contexto latino-americano. Decidido a estudar o fenômeno paulista, Morse se candidata a uma bolsa de estudos oferecida pelo Departamento de Estado norte-americano para pesquisas sobre a América Latina. No projeto apresentado postula “a hipótese da originalidade do desenvolvimento de São Paulo”, pois além de “muito diferente das demais congêneres da América Latina tais como [Cidade do] México, Havana, Lima”, o “intrigava porque apesar de ser uma cidade moderna – que brotou do sol – era também muito velha” (Morse apud Meihy, 1990, p. 150). As impressões que embasavam o projeto provinham do espanto provocado pela breve viagem de 1941, alicerçadas pelo conjunto



bibliográfico sobre a história de São Paulo ao qual Morse já se dedicara durante o mestrado.

É assim que, em setembro de 1947, o autor parte para São Paulo, onde viveria durante um ano. Foram fruto desta pesquisa os diversos artigos que Morse publica a partir de 1948 e a edição, em 1954, de *De comunidade a metrópole: biografia de São Paulo*, resultado expandido de sua tese de doutorado, defendida em 1952 na Universidade Columbia. Nesse livro Morse se debruça sobre o período decisivo da passagem do ambiente ainda provinciano e de tradição rural para a acelerada dinâmica de cosmopolitização urbana. O livro teria duas edições no Brasil, e em ambas se pode medir o prestígio que a obra alcançou como estudo histórico sobre a cidade de São Paulo. A primeira edição integrou o catálogo de obras comemorativas do IV Centenário da Cidade, e a segunda edição, de 1970, seria incorporada à coleção dirigida por Fernando Henrique Cardoso, conforme assinalamos. As alterações e acréscimos que Morse realiza no texto faz das duas edições livros distintos (Castro, 2013), e para os propósitos que aqui nos orientam, ele será abordado na edição de 1970, sendo devidamente contextualizado quando necessário. Vale notar que esta última publicação contaria ainda com a tradução de Antonio Candido e Maria Sylvia de Carvalho Franco, a qual também escreveria a orelha do livro, denotando de antemão o reconhecimento da pesquisa no círculo intelectual paulista.

Na primeira resenha de que se tem notícia sobre *De comunidade a metrópole*<sup>3</sup>, Florestan Fernandes (1956) destaca o livro de Morse por “inaugura[r] um novo estilo de tratamento da história de São Paulo”, cujo contraste com a historiografia tradicional sobre a cidade se evidencia na incorporação do elemento cultural e sociológico como

---

<sup>3</sup> É interessante notar que a obra de Morse logrou ressonância no contexto intelectual latino-americano, especialmente seu livro *O espelho de Próspero*, que interpelou, de modos distintos, as intelectualidades brasileira e mexicana (Ricupero, 2022).

material decisivo para a compreensão do processo de crescimento e transformação urbana. Diz ele:

A contribuição mais relevante e notável deste livro consiste em ter descrito os períodos da história de São Paulo que considerou de maneira a sugerir como a cidade foi construída e remodelada por seus habitantes, como criaturas sociais, e como eles próprios refletem – em sua personalidade, em seus centros de interesse, em suas realizações ou em suas limitações – as oportunidades e os fluxos dinâmicos, proporcionados pela cidade. (Fernandes, 1956, p. 2)

114 Conforme assinala Fernandes, ao buscar reconstituir a história da cidade a partir dos habitantes que lhe deram vida ao longo dos séculos, Morse elaborava uma nova visão sobre São Paulo, atenta à dinâmica social como elemento constitutivo de sua trajetória particular. Lançando mão de descrições e detalhes aparentemente pouco relevantes para a historiografia urbana, a cidade ganhava forma nos modos próprios da sociabilidade e das instâncias culturais que organizavam sua vida. Por exemplo, com pequenos casos cotidianos relatados na imprensa ou cenas descritas por viajantes estrangeiros que passavam por São Paulo, os seus moradores revelavam o “espírito da cidade” e o caráter de comunidade que Morse lhe atribuiu, por meio dos modos de interação e inserção social:

Na metrópole caleidoscópica de hoje ninguém toma conhecimento direito do fluxo de produtos e de pessoas que a todo instante entra e sai do centro. Mas, em tempos mais antigos, qualquer vadio sabia quando entrava na cidade pela Rua do Piques um carregamento de açúcar vindo de Itu em mulas. Mesmo a visita de um estrangeiro era publicamente registrada: a chegada de Mawe em 1807 atraiu uma chusma

de crianças, que contavam seus dedos para ver se ele tinha o mesmo número que elas. Isso significa que as estradas e seu comércio conservavam a própria identidade dentro da cidade, embora com designações locais particulares. (Morse, 1970, pp. pp. 44-45)

A perspectiva cultural que Morse instaura em sua história urbana era não só original na bibliografia brasileira sobre o tema, como também era precursora no próprio fazer historiográfico da época (Castro, 2013; Fernandes, 1956). O recorte temporal delimitado no livro abrange pouco mais de um século, indo do início da década de 1820 até pouco depois da Semana de Arte Moderna de São Paulo, de 1922, remetendo vez ou outra a elementos do passado mais distante que de algum modo permaneciam presentes na cultura, mesmo quando fragmentados. Escreve Morse (1970, pp. 407-408):

Tanto o Japão urbano do fim do século XIX quanto o Brasil urbano do começo do século XX manifestam sobrevivências pré-industriais: familiarismo, paternalismo, relações patrono-clientes, atitudes hierárquicas de deferência, fraco espírito de classe. Mas no Japão estes traços se ajustaram a um sistema apoiado pelo Estado, que requeria identificação e liberação do talento nas camadas inferiores. “Em resumo, as massas possuíam inteligência, não apenas almas a serem salvas”. No Brasil, os bem nascidos e a maioria dos estrangeiros levam vantagens imensas para suas carreiras, e o Estado não foi transformado em máquina aplicada à reorganização social e ao desenvolvimento econômico.

A análise sobre o desenvolvimento de São Paulo obedece a uma continuidade não linear, na qual momentos importantes da experiência cultural da cidade se evidenciam e se sobrepõem a camadas anteriores. É neste sentido

que prevalece no texto uma visão integrada da tradição agrária e patriarcal com a gama dispersa de valores, costumes e mentalidades modernos que diversificam a sociedade urbana à medida que se intensificam os investimentos comerciais e industriais diante das crescentes demandas provocadas pelo aumento populacional e a concentração econômica. Contrário às interpretações disjuntivas entre tradição e modernidade, Morse narra a transformação da cidade em metrópole atento às mudanças e combinações entre a mentalidade patriarcal de fundo agrário e católico, originalmente ibérica, e a mentalidade capitalista orientada pela conduta racional e impessoal, consequência do processo de industrialização ocorrido na Europa no século XIX. Dado que a cidade, de certa maneira, já representaria o “triumfo nítido do geral sobre o particular, do intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo”, conforme assinala Sérgio Buarque de Holanda na citação feita por Morse, o brasilianista procura sugerir, na análise do longo processo de transformação da comunidade, que o equilíbrio entre opostos é a melhor medida, enfatizando que “este triunfo do abstrato só é um triunfo em sentido amplo se a ‘ordem doméstica e familiar’ não for negada, mas sim enriquecida e realizada tanto em termos domésticos quanto gerais” (Morse, 1970, p. 151). Em outros termos, a modernização da comunidade só é válida enquanto efeito benéfico se é capaz de orientar a expansão industrial e urbana sem negar a “individualidade” cultural da cidade.

Neste sentido, destaca-se um fio condutor da narrativa histórica de Morse sobre São Paulo: a identificação de um *ethos* paulista que atravessa os séculos enquanto manifestação do substrato cultural que dá forma à comunidade. É ele que confere “personalidade” à cidade, e por isso expressa a mentalidade dos seus habitantes, os tipos de relações que estabelecem no conjunto urbano, as maneiras com que percebem a vida cotidiana na cidade e tudo o que

lhe confere identidade local. Nele estão contidos os valores e atitudes que definem a vida *na* cidade de São Paulo e *a* própria cidade. A centralidade que a noção de *ethos* assume em *Formação histórica de São Paulo* explicita o viés cultural da visão que Morse constrói sobre a transformação da cidade em sua acelerada industrialização. Cabe ressaltar como o *ethos* paulista se modela com a industrialização e a economia cafeeira, transformando-se na passagem do tempo e definindo um tipo particular de modernização:

Dada a inevitabilidade da industrialização do Brasil, não é de surpreender que São Paulo tenha se tornado o seu ponto focal. Já tratamos do *ethos* geral de mudança em São Paulo, *ethos* este definido por ideias e instituições liberais e cosmopolitas a deitarem raízes numa cidade cujas tradições coloniais modestas eram, pelo menos aparentemente, facilmente deslocadas. Tal *ethos* foi também definido pelo surto do café, isto é, por uma exploração que dava aos patrões, à mão-de-obra e ao capital rurais a liberdade de migrar do campo para a cidade, e por ocasião de crises agrícolas a isso realmente os compelia. (Morse, 1970, p. 300)

117

Diferentemente das interpretações clássicas que atribuíam a fatores econômicos o conseqüente crescimento urbano e sua posterior expansão capitalista, sua explicação se baseia em “uma espécie de transformação ‘mental’ que teria garantido à cidade e aos seus habitantes a capacidade de lidar com as mudanças sociais e econômicas, para se tornar uma metrópole” (Castro, 2017, p. 223). O “senso de relações humanas de seus habitantes” e a “consciência coletiva do irrefragável da vida mesmo” são perseguidos através do tempo com atenção para os desequilíbrios entre o *ethos* de origem ibero-católica e as influências estrangeiras que balançavam a dinâmica estabelecida (Morse, 1970, pp. pp. 54-55). Mais do que diferentes *ethos* que se modificam ao compasso

das experiências modernas incorporadas pelos habitantes e instituições, parece se tratar de uma compreensão centrada na persistência de um substrato cultural que entrelaça, sem descarte e em equilíbrio instável, o passado e o presente, a tradição e o moderno.

Próximo à noção de *ethos*, segundo a qual elementos específicos se integram a uma lógica maior de condução cultural, também os atores responsáveis pela mudança social em curso se diluem no todo em movimento. Muitos deles ganham vida na história de Morse como agentes condutores da modernização da cidade, embora apareçam quase como *tipos* que dão forma, no conjunto, à dinâmica particular. Porque é nas mentalidades que o autor lê a história de São Paulo, a tentativa de identificar os seus atores sociais na difusa teia cultural nos levaria, por exemplo: aos estudantes da Academia de Direito, que imbuídos dos valores urbanos adquiridos no Rio de Janeiro ou nas cidades europeias operam rupturas no equilíbrio tradicional da cidade ainda provinciana; aos modernistas, que depois de um longo período de arrefecimento nas camadas intelectuais são capazes de dar articulação à cidade moderna por meio da “autoconsciência” e do sentido de missão no resgate dos valores paulistas e nacionais; e – por que não? – aos empresários, que tanto fortalecem os mecanismos de produção capitalista, mantendo a família patriarcal viva na concentração dos negócios que dinamizam a expansão da cidade. Mas mesmo quando destacados no processo histórico, esses diferentes atores sociais parecem internalizar um processo mental que se realiza em uma consciência coletiva, simultaneamente externa e interna aos indivíduos, de modo que a sua atuação mais obedece à própria forma da evolução paulista do que opera como agente transformador. A cidade tem uma consciência e um *genius loci* que a singulariza, e que para Morse qualifica a particularidade do seu processo de modernização:

Para o artista modernista, como para o romântico de há um século, São Paulo proporciona uma experiência de vida que é rica, incisiva e *sui generis*. Entretanto, a cidade não é um ‘encravamento’ cheio de colorido nativista. Seu espírito e seus traços mais importantes, seu *genius loci*, têm que ser procurados; não são manifestos e avassalantes, como no Rio ou em Salvador. O que é manifesto em São Paulo – movimento, pressa, luzes, trânsito, arranha-céus, fábricas, dinheiro – é universal, sem voz ou contorno explícito. A individualidade íntima da cidade deve ser buscada com sensibilidade e paciência. (Morse, 1970, p. 353)

Diante desta perspectiva, onde se situariam as tensões entre, de um lado, os interesses conflitantes do desenvolvimento urbano-industrial, que exigia a racionalização das condutas e complexificava a estrutura da cidade, e, de outro, os valores da tradição patriarcal, que sobrevivia a despeito do desacordo entre as suas premissas e a direção assumida na metrópole? O conflito predomina sob a forma de um equilíbrio, algo estável, no qual os elementos modernos “alienígenas” se infiltram na cidade e são absorvidos, modelados e difundidos, mas não chegam a transubstanciar as raízes culturais. No entanto, em face da progressiva metropolização da cidade, o despreparo da administração em regular e planejar a transformação inevitável faz com que, a partir da segunda metade do século XIX, seu caráter multi-forme evidencie a desintegração da sua inerente “inspiração comunitária”. O que seria uma despersonalização da cidade é finalmente combatido com os modernistas, nos anos 1920, que apesar da dificuldade em assumir um papel dominante na condução de uma sociedade agora multiforme, personificam o *ethos* paulista como resposta à descaracterização promovida com a modernidade.

Vige, nesta visão, um tipo de solidariedade moral que caracteriza a comunidade e seu *ethos*. Um exemplo

significativo é a percepção que constrói sobre os movimentos operários, comunistas, socialistas e anarquistas. Identificando, sobretudo nos estrangeiros instalados em São Paulo, a variedade de ideologias que se espalhava entre o operariado e o desencadear de importantes greves feitas por eles, Morse vê, entretanto, como fraca a capacidade de organização de classe entre os grupos subalternos. Entre as razões para isso, diz ele, os “líderes intelectualizados e na sua maioria europeus não conseguiram corresponder a situações locais ou despertar entusiasmo popular duradouro” (Morse, 1970, p. 285). Faltavam-lhes os meios de inculcar no operariado um “senso de solidariedade”, o que significava dizer que, em São Paulo, a filiação às ideias estrangeiras não era tão imponente como poderia parecer, e que a tendência acomodatória encarnada na pessoalização das relações sociais (de origem agrária e patriarcal) tornava menos exacerbados os conflitos de classe na cidade.

120

Em uma percepção que seguirá orientando a sua imaginação da América Latina, a ênfase sobre os traços culturais da sociedade como expressão mas também resposta aos modelos de desenvolvimento que se engendram, cabe lembrar outro texto posterior do autor: “A miopia de Schwartzman” (Morse, 1989), que lido dentro do debate com Simon Schwartzman é revelador. Pensando em seu estudo da cidade de São Paulo e em como a reconstrução histórica dialoga com a questão da dependência cultural, em particular no modo como os traços da modernização paulista foram acelerados pela industrialização crescente e pelos lucros do café, a transformação do caráter comunitário em expressão metropolitana não apaga o enraizamento cultural do *ethos* que qualifica São Paulo. Se é de fato nos estudos posteriores que Morse elabora com maior substância o seu debate sobre a questão da dependência, sempre vista desde a ordem cultural, ela já se faz notar em sua análise sobre São Paulo. Unindo as pontas dos seus estudos, seria possível dizer que, contra a insistência



de que “o racionalismo esclarecido deveria orquestrar paternalisticamente aspirações comunitárias, orientações religiosas e solidariedades étnicas”, Morse (1989, p. 174) coloca “a questão de modo inverso: compromissos expressivos deveriam orientar as estratégias instrumentais. E a longo prazo não é questão de que eles *deveriam*, mas de que eles certamente *vão* orientá-las”.

### **Industrialização de São Paulo: ramais e caminhos**

Nos trabalhos de Cardoso, podemos perceber o seu precoce interesse pelo processo de desenvolvimento urbano-industrial de São Paulo. Em duas resenhas publicadas na década de 1950, na revista *Anhembi*, Cardoso (1955, 1957) se debruça sobre os trabalhos do geógrafo francês Pierre Monbeig e de Richard Morse, que analisaram a formação da cidade de São Paulo. Na primeira delas, publicada em 1955, o jovem sociólogo discute o livro *La croissance de la ville de São Paulo*, de Monbeig, trabalho que poderia ser alocado “entre o que de melhor se tem escrito sobre o desenvolvimento urbano de São Paulo” (Cardoso, 1955, p. 566). Dois anos mais tarde, em 1957, Cardoso (1957, p. 351) publica resenha sobre o livro *De comunidade a metrópole*, de Morse, saudando seu aparecimento como um dos melhores trabalhos até então escritos sobre São Paulo e “sob muitos aspectos pioneiro na historiografia paulistana”.

Tendo em vista os nossos objetivos, vale a pena nos concentrarmos na resenha de Cardoso sobre o livro de Morse, que se soma à leitura de Florestan Fernandes (1956), o que demonstra o interesse da intelectualidade da Cadeira de Sociologia I da USP pelo estudo empreendido pelo brasiliense. Cardoso (1957) ressalta que, ao procurar compreender e explicar o processo de emergência e integração de São Paulo em relação ao plano cultural dos padrões urbanos de sentimento, comportamento e pensamento, Morse teria como suporte uma “perspectiva integradora de síntese”. Sua perspectiva seria, nesse sentido, muito próxima à de seu

mestre, Florestan Fernandes (1956), que entendia o livro de Morse em chave similar, como uma “síntese histórica” das mais bem sucedidas, que procura “reter a cidade como uma configuração total”. A resenha de Cardoso pode ser entendida, inclusive, em um sentido mais amplo, como tributária do tipo de leitura delineada por Florestan Fernandes, que enxergava a potência do livro de Morse para compreender e explicar o desenvolvimento de São Paulo sob o ponto de vista de sua história cultural, assim como não deixava passar incólumes seus problemas no que se refere aos materiais, a algumas de suas interpretações e em relação à amplitude de hipóteses e influências intelectuais, que poderiam contribuir para que o historiador recaísse no risco de explicações *ad hoc* (cf. Fernandes, 1956). Além disso, não custa lembrar o interesse mais amplo de Florestan Fernandes (2008) pela cidade de São Paulo como unidade de análise, em um trabalho como *A integração do negro na sociedade de classes*, publicado originalmente em 1965, para compreender e explicar o sentido da mudança social em um contexto periférico como o brasileiro, indicando reiteradamente a reposição das velhas desigualdades raciais da ordem social estamental na ordem social competitiva emergente.<sup>4</sup>

Sendo assim, tendo em vista a clássica questão da mudança social, de acordo com Cardoso (1957, p. 351), as formulações de Morse recorreriam “à análise do processo de expansão geográfica da cidade, e do processo de desenvolvimento socioeconômico e político da cidade, visto sempre na sua evolução histórica”. Cardoso destaca a questão da constituição de um *ethos* particular, que corresponderia às fases

---

<sup>4</sup> Morse dialoga com esse estudo de Florestan Fernandes no epílogo de *Formação histórica de São Paulo*, capítulo final adicionado para a edição de 1970, onde atualiza a sua leitura sobre a cidade de São Paulo à luz dos estudos recentes sobre o seu desenvolvimento. Além do debate sobre a questão racial explorada por Florestan, inclui ainda as pesquisas de Fernando Henrique Cardoso em “O café e a industrialização da cidade de São Paulo” (1960b) e *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (1964a).

do processo de metamorfose de uma comunidade eminentemente agrária em uma metrópole moderna e cosmopolita, *ethos* esse que seria evidente tanto no que se refere às interações humanas quanto no que diz respeito às reações da comunidade aos problemas que se apresentavam. A análise de Morse ressaltaria a interação entre o desenvolvimento das vidas material, social e cultural, fazendo emergir uma “configuração de vida” particular, de modo a mostrar “como, com o crescimento urbano e as transformações daí decorrentes, o universo de valores, o universo social e o moral se reorganizam em novas configurações típicas, correspondentes à vida urbana” (Cardoso, 1957, p. 352).

Não obstante o tom elogioso, assim como Florestan Fernandes, Cardoso (1957) não deixa de assinalar algumas críticas ao trabalho de Morse, pouco desenvolvidas por conta dos limites de uma resenha. Ele identifica que certa “liberdade na seleção do material” e na “exploração interpretativa de certas evidências”, que poderiam ser consideradas típicas, não teria sido suficiente para evitar críticas em relação à consistência teórica e empírica de algumas das explicações de Morse quanto à conotação valorativa de algumas de suas asserções (Cardoso, 1957, p. 352). Cardoso nota que as “intenções não valorativas” de Morse, que não pressuporiam “desorganização ou desintegração básica no fato urbano”, não aparecem em certos momentos nos quais se pode perceber insistência em propor soluções para os problemas de integração da cidade. Tais soluções seriam inspiradas, assinala Cardoso, por modelos ou ideais de organização urbana implicitamente apresentados como aqueles que permitiriam maior integração social. Para Cardoso (1957, pp. 352-353), ficaria vedada, dessa maneira, “a possibilidade de emergirem tipos diferentes de integração social em formas de vida urbana aparentemente caóticas, que sob o prisma daqueles ideais pareceriam desintegradoras”.

O interesse de Cardoso pela formação da cidade de São Paulo não se esgotou na leitura procedida dos livros de Monbeig e Morse. Em “Condições sociais da industrialização de São Paulo”, Cardoso (1960a) se debruça sobre as particularidades do regime social de produção das fazendas de café do oeste paulista, destacando sua capacidade catalisadora em relação à industrialização da cidade. Para ele, nessas fazendas teriam se realizado historicamente as condições fundamentais que antecederam o desenvolvimento industrial de São Paulo, uma vez que nelas teria tido curso “o processo de racionalização econômica” (Cardoso, 1960a, p. 36). O autor ressalta que a metamorfose do fazendeiro de café em empreendedor capitalista teria tido lugar mediante condições histórico-sociais distintas daquelas que informaram as experiências sociais originárias de desenvolvimento. Diferentemente dos capitalistas europeus, o fazendeiro de café do oeste paulista não teria precisado “libertar pela violência seus trabalhadores dos meios de produção que possuíam: importou-os já inteiramente livres, isto é, livres juridicamente e ‘livres’ da posse de meios e instrumentos de trabalho” (Cardoso, 1960a, pp. 35-36). Além de se valer de mão de obra livre oriunda do fluxo imigratório europeu do século XIX, a metamorfose do fazendeiro teria sido efetivamente completada no momento em que ele passa a gerir sua propriedade rural por meio de profissionais como administradores e capatazes, detendo-se na aplicação e rendimento de seu capital (Cardoso, 1960a).

Ao contrastar as fazendas de café do oeste paulista com aquelas que se constituíram no Vale do Paraíba e com os engenhos açucareiros nordestinos, Cardoso pondera que, embora as duas últimas estruturas produtivas tivessem produzido lucros extremamente significativos, seus regimes sociais de produção teriam como base o trabalho escravo, deixando de gerar os requisitos necessários para a eclosão da industrialização. Ele evidencia, desse modo, o caráter

autárquico dos latifúndios escravocratas, o qual inviabilizaria a criação de mercados, impedindo que a renda gerada pudesse se dividir em lucros e salários. Já as fazendas de café do oeste paulista, por não terem sido atravessadas por tal caráter, teriam permitido o florescimento de centros urbanos. Portanto, o regime social de produção das fazendas de café do oeste paulista teria dinamizado tanto a criação de uma “mão de obra livre”, em grande medida composta por imigrantes, quanto de um “mercado consumidor”, instigando ainda naqueles indivíduos mais audazes “dentre os fazendeiros, comerciantes ou antigos imigrantes que passaram a negociar ou trabalhar em oficinas nos núcleos urbanos, o espírito de empresa” (Cardoso, 1960a, p. 39).

Além da racionalização do processo produtivo, promovida pelos fazendeiros de café do oeste paulista, Cardoso (1960a) destaca o papel dos imigrantes para a industrialização de São Paulo. Ele argumenta que, graças aos seus ingentes esforços de poupança, os imigrantes teriam passado também a negociar e a desempenhar atividades eminentemente urbanas, integrando-se à indústria nascente. Essa participação também é destacada por Cardoso (1960b, p. 473) no artigo “O café e a industrialização da cidade de São Paulo”, já que a poupança lograda pelos imigrantes, mediante seu árduo trabalho nas fazendas, teria permitido “o alargamento da estrutura artesanal e industrial da cidade”.

Portanto, o fazendeiro de café do oeste paulista e o imigrante europeu são destacados por Cardoso como os atores sociais decisivos do processo de industrialização de São Paulo. O fazendeiro teria se metamorfoseado em empreendedor capitalista, dando curso, mediante a mobilização do trabalho livre, à racionalização do processo produtivo de suas fazendas, bem como teria tido a iniciativa de desenvolver uma malha ferroviária que permitisse uma regular expansão para o oeste (Cardoso, 1960b). Já o imigrante teria contribuído para o desenvolvimento de atividades marcadamente urbanas, uma

vez que muitos deles ao acumularem certo pecúlio em virtude de seu trabalho nas fazendas de café, dirigiram-se para os centros urbanos para trabalhar ou comandar pequenas oficinas e ateliês. Sendo assim, “o *espírito capitalista*, o *afã de progresso* do paulistano, se é verdade que também se deve ao imigrante, encontra suas raízes históricas na cafeicultura do ‘Oeste Paulista’, e sem este espírito São Paulo não seria o grande centro industrial que é hoje” (Cardoso, 1960b, p. 475, grifo do autor). Ainda que não mobilize diretamente, como Morse, a noção de *ethos*, Cardoso ressalta que a formação de um certo “espírito capitalista” somente teria sido possível graças ao fazendeiro de café do oeste paulista e ao imigrante. Contudo, a racionalidade econômica impressa na organização do trabalho das fazendas de café do oeste paulista parece ter tido maior peso, ao operar uma alteração substantiva na esfera dos valores, permitindo a formação de um “espírito capitalista” à brasileira.

126

Assim como Morse, Cardoso não deixa de analisar as ambiguidades e tensões de classe inscritas no processo de industrialização de São Paulo. Ele identifica um modo de orientação da conduta que inviabilizaria a formação de uma “consciência comum e racional da situação de classe” por parte do jovem proletariado brasileiro, obstaculizando a vigência de “atitudes” e “expectativas” congruentes com as novas formas de vida e de trabalho (Cardoso, 1960c, 1960d). Ressalta que a ausência dessas “atitudes” e “expectativas” convergentes com a nova ordem social decorreria da célere expansão industrial e de uma crescente prosperidade capitalista, somadas à origem rural de boa parte do proletariado. Com isso, a relação entre patrões e operários permanecia assentada nos “padrões do velho paternalismo brasileiro” (Cardoso, 1960c, p. 8). Cardoso nota, de um lado, a existência de empresários que contribuíam para a reprodução de uma perspectiva que entendia a gestão da indústria nos “velhos moldes patrimonialistas” e, de outro, que certas atitudes e expectativas dos operários também possibilitavam a vigência dessa mesma lógica. Convergingindo com a análise

de Morse, Cardoso (1960c, p. 9) afirma que o proletariado padeceria por conta dessa dinâmica, ao apresentar uma “atitude pouco reivindicativa quanto às condições de trabalho nas indústrias e mesmo quanto ao nível dos salários”. Não obstante certas persistências, estariam surgindo segmentos empresariais e operários, que seriam portadores sociais de uma “nova mentalidade” (Cardoso, 1960c, 1960d).

A análise do processo de desenvolvimento urbano-industrial de São Paulo realizada por Cardoso implica ainda uma reflexão embrionária sobre a problemática da dependência. Em artigo intitulado “A estrutura da indústria de São Paulo (a partir de 1930)” (Cardoso, 1960e), a questão referente à transferência de filiais de empresas estrangeiras para São Paulo parece surgir como uma formulação prévia do que viria a ser qualificado por Cardoso e Faletto (2004) como “internacionalização do mercado interno”. A transferência aludida estaria se dando, para Cardoso, em ritmo crescente, favorecendo o desenvolvimento de um padrão renovado de trabalho industrial. Graças às empresas que estavam se transferindo para São Paulo, encontrar-se-ia em curso um “processo de racionalização da produção industrial” (Cardoso, 1960e, p. 41). Ainda que a noção de dependência padeça neste artigo de uma construção mais sistemática enquanto categoria analítica, ela parece emergir como um tema vinculado à discussão de Cardoso sobre o processo de racionalização das atividades industriais de São Paulo.

No artigo “Condições e fatores sociais da industrialização de São Paulo”, o então jovem sociólogo aponta os limites a respeito de uma pretensa autonomia do sistema industrial brasileiro, haja vista que parte de seu parque industrial já seria formado por filiais de indústrias estrangeiras, que poderiam “operar como fator de drenagem da renda criada no Brasil para as economias dos países já desenvolvidos, perturbando desta forma a expansão do sistema” (Cardoso, 1961, p. 153). Podemos perceber, desse modo, como a

questão da dependência se encontrava no horizonte do jovem pesquisador, malgrado ele não a tenha formalizado cognitivamente como categoria analítica em seus primeiros trabalhos, o que seria levado a cabo em *Dependência e desenvolvimento na América Latina*.

Assinaladas certas proximidades entre os autores, cabe apontar que, se por um lado Morse tende a valorizar a importância da comunidade na ordem social nascente, enfatizando certo equilíbrio entre opostos, por outro, Cardoso sustenta que tal permanência seria um problema, por dificultar o processo de modernização. Tal diagnóstico se afigura emblemático na análise do sociólogo a respeito do empresariado brasileiro, pois boa parte desse grupo social continuaria a operar com base na dinâmica patrimonialista (Cardoso, 1964a). Ou seja, enquanto que, para Morse, a expansão industrial somente teria efeitos benéficos se mantivesse as particularidades locais, dentre elas, a família patriarcal, em alguma medida preservada pelo próprio empresariado, para Cardoso, a permanência do familismo dificultaria a efetiva modernização das empresas e do modo de orientação da conduta da burguesia urbano-industrial brasileira.

128

### **No caminho, uma bifurcação: a problemática da dependência**

Como pudemos acompanhar, Morse e Cardoso convergem, a despeito das diferenças aqui assinaladas, no que se refere à formulação de uma análise crítica interessada em compreender e explicar o processo de mudança social da cidade de São Paulo dentro de sua particularidade histórico-social. Entendem que a diferenciação entre o processo de desenvolvimento urbano-industrial vivido na capital paulista e aquele originado nas cidades europeias durante a Revolução Industrial não é uma constatação livre de efeitos normativos. Assinalar a particularidade da metropolização de São Paulo dentro da América Latina, mas também em



relação a suas congêneres estrangeiras, implica reconhecer que as ferramentas heurísticas devem estar de acordo com as características próprias dessa sociedade.

Ao longo de *Formação histórica de São Paulo*, Morse (1970) ressalta este argumento em duas frentes. Uma, como se disse, no sentido de problematizar a adequação de realidades sociais diversas à interpretação hegemônica acerca do processo de modernização europeu. Atenta, portanto, para a multiplicidade de formações culturais, insistindo sobre o equívoco das análises que buscam ler o desenvolvimento urbano-industrial de São Paulo à luz do seu correlato europeu. A outra frente diz respeito à recusa do que seria a internalização dessa visão, ou seja, tentativas equivocadas de compreender a cidade a partir da importação de ideias e costumes estrangeiros, como se, uma vez rotinizados, se impusessem decisivamente sobre a cultura local. Segundo Morse (1970, p. 312, grifo nosso), as “técnicas e soluções estrangeiras devem ser recebidas de modo altamente discriminador e devem *servir*, antes que *ditar*, o projeto de crescimento industrial”. Entende que era preciso reconhecer e considerar a particularidade da sociedade paulista (seu *ethos*) para seguir adiante com sua modernização, mas sem condicioná-la a um modelo exterior, a longo prazo nocivo às características intrínsecas da cidade.

É sobretudo na prevalência desta “perspectiva interna” de análise que se evidencia a sua interpretação da cidade – e de forma geral, da América Latina – em relação à dinâmica capitalista internacional (Morse, 1971). Se é verdade que, no texto de *Formação histórica*, o tema da dependência cultural perpassa a análise nos momentos em que Morse assinala a frágil fixação dos costumes estrangeiros diante da persistência dos valores tradicionais, ou o seu papel na orientação de novos impulsos de modernização voltados para o “progresso material”, a reedição do livro em 1970 faz com que Morse busque situar seu trabalho diante do debate

então em voga sobre a dependência. Contudo, cabe ressaltar que a noção de dependência codificada por Morse é bastante distinta da mobilizada por Cardoso, uma vez que o historiador norte-americano pode ser localizado, inclusive, em um debate mais amplo sobre a “dependência cultural”. Ou seja, a cultura cumpre papel decisivo no tipo de análise proposta por Morse, que parece se encontrar em diálogo com as formulações sobre a problemática da “dependência cultural” – debate esse que inclui diferentes vertentes no Brasil (cf. Botelho e Hoelz, 2020) –, ao enfatizar as assimetrias do processo de circulação da cultura e de seus bens, que tendem a engendrar formas de dominação simbólicas que acabam por submeter as sociedades periféricas às hegemônicas, o que podemos considerar uma espécie de *leitmotiv* do tipo de crítica formalizada em *O espelho de Próspero* (Morse, 1988). Não à toa, Monteiro (2009, p. 357) ressalta o incômodo de Morse com a cultura intelectual de seu país, que comumente consideraria a América Latina “como uma espécie de campo de experimentações neutro, capaz de acolher sem mais as receitas do desenvolvimento avassalador do gigante do Norte”.

A essa altura, com sua carreira já consolidada na academia norte-americana, o então professor em Yale acrescenta ao trabalho um capítulo derradeiro e sintomático da importância que o tema da dependência assume como chave interpretativa das sociedades “periféricas”. No capítulo “Ecologia, sociedade, cultura: reconsideração de alguns temas” (1968), Morse dialoga com a produção da década de 1960 sobre o desenvolvimento de São Paulo, combinando a atualização bibliográfica à releitura da sua interpretação cerca de 15 anos após a publicação original. Dentre os trabalhos repertoriados, Morse dialoga com “O café e a industrialização da cidade de São Paulo” (1960b) e *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (1964a), de Cardoso. Concorda com o sociólogo quanto às limitações

da explicação que tende a atribuir a industrialização paulista ao *boom* do café, destacando o fator cultural decisivo da passagem para a mentalidade de empresa que caracterizaria a racionalização da atividade agrícola do oeste paulista. Chama a atenção para o argumento de Cardoso de que “o espírito empresarial, no Brasil, só pode ser estudado como função do contexto institucional que o sustém” (Morse, 1970, p. 388), ou seja, como resultado das condições sociais que permitem “a expansão das virtualidades empresariais sob a forma de capitalismo industrial” (Cardoso apud Morse, 1970, p. 388). Como já se demonstrou, a tese do sociólogo brasileiro matizava o papel importante do empresariado na industrialização, reconhecendo também os entraves tradicionais à modernização e a impossibilidade de condensarem um impulso mais amplo de transformação social.

Ao assinalar o caráter mais acomodaticio do que inovador dos grupos empresariais – mas também do operariado –, Morse, utilizando Cardoso, parece reforçar a preeminência das tradições culturais que, no fundo, determinam a ordenação social. A crítica jaz no que seria uma percepção comum sobre o processo de mudança social no Brasil, que tenderia ao diagnóstico do caráter “transitivo” para um “*ethos* mais padronizado ou universal de industrialismo”. Segundo resume, as

131

[...] peculiaridades ou ‘assimetrias’ dos padrões reinantes são atribuídos a alterações na ordem das fases e seqüências geralmente associadas à industrialização do século XIX, – enquanto se dá pouca atenção à persistência do sistema de crenças e convicções, que não apenas influem nos padrões ‘transitivos’, mas podem determinar de maneira significativa os traços de uma futura sociedade mais completamente industrializada. (Morse, 1970, p. 404)

O que se pretende argumentar é que, já em seu trabalho sobre São Paulo, mas de modo mais evidente na sua

recomposição em 1970, Morse reflete sobre a sociedade brasileira, recusando o seu condicionamento a uma ordem dependente dos países de capitalismo avançado, e ainda reivindicando a necessidade de se “atentar seriamente para os imperativos culturais a prazo longo, que ajudarão a enformar as instituições dessa sociedade possível” (Morse, 1970, p. 405). Em outros termos, esta é a tese mais conhecida do autor, melhor elaborada no livro de 1982, *O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas* (Morse, 1988). Realizando um largo recuo histórico na tentativa de caracterizar duas matrizes culturais de origem europeia, que teriam plasmado nas sociedades do Novo Mundo diferentes “opções culturais”, Morse contrasta nesse livro a “Ibero-América” e a “Anglo-América”, considerando a primeira “não como vítima, paciente ou ‘problema’, mas como uma imagem especular na qual a Anglo-América poderá reconhecer as suas *próprias* enfermidades e os seus ‘problemas’” (Morse, 1988, p. 13, grifo do autor). A “Ibero-América” de Morse desponta então como uma opção cultural que tem sido negligenciada no decurso da modernidade ocidental, tão afeita a vê-la sob as lentes do subdesenvolvimento e da comparação negativa em relação à sua vizinha do norte. Este posicionamento coerente com a sua visão de recusa à dependência cultural, tanto na perspectiva interna dos seus atores estrangeirados, quanto na perspectiva externa daqueles que reiteram o olhar eurocêntrico e reducionista sobre a multiplicidade cultural, foi largamente abordado pela sociologia brasileira como um exemplar característico da linhagem iberista (Bomeny, 1992; Monteiro, 2007, 2009; Oliveira, 2000; Vianna, 2004; Wegner, 2000). É provavelmente no debate travado com Simon Schwartzman, em 1988 e 1989 (Morse, 1989; Schwartzman, 1988, 1989), que este seu traço assume melhor definição ao se opor à visão americanista do sociólogo e reforçar os significados do que entende por dependência. Para usar as palavras que tão bem revelam sua convicção, a América Latina “continua a ser o tronco principal de que o Ocidente

industrializado é uma ramificação”, e já é hora dela “caminhar sem muletas” (Morse, 1989, p. 174).

Também expressivo deste posicionamento, e certamente mais explícito quanto à questão da dependência, é o artigo “Primacía, regionalización y dependencia: enfoques sobre las ciudades latinoamericanas en el desarrollo nacional”, publicado em 1971, e, portanto, contemporâneo da edição atualizada de *Formação histórica de São Paulo*, originalmente publicado em 1954, com o título *De comunidade à metrópole*. Realizando nova revisão bibliográfica, na qual dialoga com os autores que corporificam os enfoques da primazia urbana no desenvolvimento nacional, da regionalização e da dependência, Morse vai outra vez ao encontro da perspectiva de Cardoso sobre a América Latina. Percorrendo as interpretações propostas por André Gunder Frank, Aníbal Quijano, Rodolfo Stavenhagen, Pablo González Casanova e o livro de Cardoso e Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, Morse atualiza sua perspectiva histórica urbana à luz do debate inescapável da dependência, ainda que o faça enfatizando os aspectos culturais da problemática. Limitando a abrangência do artigo ao recorte que nos interessa aqui, Morse opõe a vertente que desdobra o conceito de “colonialismo interno”, forjado por Quijano (1967), à interpretação histórico-comparada proposta por Cardoso e Faletto (2004). Haveria na ideia de que o processo de urbanização das cidades fomentava o subdesenvolvimento ao reproduzir internamente, em relação às zonas rurais e não industriais, a dependência externa da América Latina perante os centros hegemônicos – como proporia o “colonialismo interno” –, uma insuficiência no que diz respeito tanto à explicação cultural quanto à institucional. Morse (1971, p. 79, tradução nossa) assim recusa a própria ideia de “colonialismo”, a qual “presumivelmente denota uma relação entre dois sistemas que apresentam

descontinuidades de estrutura e de propósitos inerentes”, ratificando, no fim das contas, uma desigualdade intrínseca.

Em face das limitações desta abordagem Morse conclui o texto com um elogio implícito à interpretação levada a cabo por Cardoso e Faletto, que analisam “extensamente, e prestando atenção às diferenças nacionais”, os “perigos que subjazem às analogias fáceis e as conexões causais entre os temas da dominação externa e interna” (Morse, 1971, p. 80, tradução nossa). Como para eles a dependência não seria uma relação “metafísica”, sendo resultado de relações concretas evidenciadas em uma rede de interesses e pressões entre grupos e classes sociais, podiam compreender a história nacional (e urbana) através da sua dinâmica interna. Na medida em que rechaçam a condição histórica como reflexo da dinâmica hegemônica externa, atentando para a sua especificidade para além dos condicionantes externos que sobre ela atuam, podem postular que “dentro dos limites estruturais de cada país, a ação de grupos, classes, organizações e movimentos sociais pode conservar, modificar ou romper os laços de dependência” (Morse, 1971, p. 80, tradução nossa). Em última instância, é da recusa ao condicionamento externo do desenvolvimento social latino-americano que trata Morse ao escrever a história de São Paulo a partir da sua “perspectiva interna”, conferindo protagonismo à cidade, mas também ao país e à região. Conforme coloca nesse artigo sobre a dependência, articulando a temática do momento à sua produção, as análises centradas nas implicações limitadas do “colonialismo” acabavam por converter a cidade “atriz” em mero “teatro” da ação coletiva, comportando-se como um “nó de forças” ao invés de um “quantum de energia” (Morse, 1971, p. 79). É muito sintomático da visão de Morse sobre a América Latina o papel de protagonista que a cidade assume como representação da particularidade paulista e/ou brasileira e/ou latino-americana perante a modernização europeia e norte-americana, mas

também do quanto é ela que concentra a vitalidade própria da mentalidade coletiva que define o seu espírito. Nada mais revelador dessa posição que o fato de a transformação social não se dar por meio dos seus atores, os quais performariam no “teatro” da cidade, mas que seja a cidade “atriz” aquela a conter o sentido da sua transformação ou, ainda, para usar um termo seu em *Formação histórica*, a “cidade-mente”.

Quanto ao significado do termo “dependência”, não constitui novidade afirmar que Cardoso se notabilizou como um dos construtores daquela que se convencionou chamar de “teoria da dependência”. É justamente com *Dependência e desenvolvimento na América Latina* que Cardoso obtém ampla projeção e notoriedade internacionais (Garcia Jr., 2004; Sorj, 2001). Os autores têm a preocupação de qualificar a categoria “dependência”, conferindo inteligibilidade sociológica aos distintos casos empíricos de desenvolvimento na América Latina, o que permitiria estabelecer a conexão entre os planos interno – tendo em vista as alianças e conflitos entre grupos e classes sociais – e externo – haja vista a dinâmica do mercado internacional –, de modo a apreender as especificidades dos processos de mudança social na região. A categoria “dependência” aparece, qualificam Cardoso e Faletto (2004, pp. 179-180), como “instrumento teórico para acentuar tanto os aspectos econômicos do subdesenvolvimento quanto os processos políticos de dominação de uns países por outros, de umas classes sobre as outras, num contexto de dependência nacional”. Assim, diferentemente do tipo de formulação proposta por Morse, que se debruça de modo sistemático sobre o aspecto cultural da resistência e da particularidade da resposta latino-americana à dependência ensejada com a modernização, a preocupação de Cardoso e Faletto (2004) é efetuar uma “análise integrada do desenvolvimento”, que articule os aspectos econômicos, sociológicos e políticos codificados

nas diferentes “situações de dependência”, não se voltando diretamente para suas implicações culturais.

Cardoso e Faletto analisam os diferentes momentos das relações de dependência dos países latino-americanos perante as economias centrais, passando pelos períodos de “desenvolvimento para fora”, nos quais a forma institucional Estado-nação é implementada através dos processos de independência na região no século XIX; pelo contexto de “industrialização substitutiva de importações”, no século XX, decorrente dos efeitos da crise econômica de 1929 e da Segunda Guerra Mundial, no qual as economias latino-americanas lograram diversificação, ao consolidar o mercado interno e o desenvolvimento do setor urbano-industrial; e, por último, pelo momento de “internacionalização do mercado interno” no pós-guerra, marcado pelo alto influxo de investimentos industriais diretos estrangeiros nas economias periféricas (Cardoso e Faletto, 2004). O período de “internacionalização do mercado interno” é qualificado por Cardoso e Faletto (2004, p. 162) como o momento no qual a vinculação dependente das economias periféricas ao mercado internacional não se restringiria ao velho modelo calcado na exportação de produtos primários e importação de produtos industrializados, uma vez que “as ligações se dão também através de investimentos industriais diretos feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais”. Com isso, apesar das diferenças entre as formações das economias latino-americanas – uma vez que existiriam aquelas nas quais teria sido possível o controle do processo produtivo por parte de grupos econômicos locais (casos de Argentina, Brasil, Uruguai e Colômbia) e as que teriam sido marcadas pelo predomínio de enclaves econômicos (casos de México, Bolívia, Venezuela, Chile, Peru e América Central) –, os autores assinalam que, de um modo mais geral, o sentido assumido pelo desenvolvimento capitalista na América Latina teria sido marcado pela heteronomia,



bem como suas diferenças de realização seriam interpeladas pelas especificidades históricas dos diversos países. Com a internalização do plano externo no interno, Cardoso (1978, p. 204) evidencia em *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*, publicado em 1971, que quaisquer relações entre “desenvolvimento, independência nacional e burguesia industrial” sairiam desautorizadas.

Como assinala Cardoso (1980, p. 76), malgrado as contradições do desenvolvimento na periferia, haja vista seu caráter espoliativo e gerador de desigualdades, o que denota o caráter dialético de suas reflexões, economias periféricas como a brasileira e a mexicana estariam apresentando mudanças estruturais significativas, de modo a “responder mais adequadamente a uma estrutura capitalista de produção”. Sendo assim, o diagnóstico de sua sociologia histórico-comparada indica que se encontrava em curso um “processo de dependência e de desenvolvimento capitalista” (Cardoso, 1980, p. 76). Em seu famoso trabalho com Faletto, Cardoso retoma sua crítica dirigida à “sociologia da modernização” – já avançada em *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil* (cf. Cardoso, 1964a) –, de modo a se contrapor às interpretações que entendiam que os Estados Unidos e a Europa ocidental antecipariam o futuro das formações sociais periféricas (Cardoso e Faletto, 2004). Cardoso teria como objetivo, portanto, assim como outras formulações sobre a dependência, compreender e explicar por que as previsões cepalinas e da sociologia da modernização não se concretizaram na América Latina (Kay, 2011, p. 134). Convergindo com a interpretação de Cardoso e Faletto, em particular com relação ao diferencial que os aspectos histórico-sociais das sociedades latino-americanas representam para os tipos de modernização que nelas se realizam, Morse (1970, p. 404) destaca as “assimetrias” desses modelos como fundamentais para a compreensão do desenvolvimento, assinalando como “se dá pouca atenção

à persistência do sistema de crenças e convicções, que não apenas influem nos padrões ‘transitivos’, mas [que] podem determinar de maneira significativa os traços de uma futura sociedade mais completamente industrializada”.

Assim, ao estabelecer um corpo a corpo entre as proposições de Morse e Cardoso, podemos notar que, além do fato de o brasilianista não mobilizar de forma programática a categoria “dependência”, ainda que esteja analisando, tanto em *Formação histórica de São Paulo* quanto em *O espelho de Próspero*, problemas que remetem ao debate de uma certa dependência cultural, o sociólogo brasileiro constitui, como é sabido, uma agenda de pesquisas em torno do conceito. Contudo, isso não quer dizer que Morse não procurasse estabelecer diálogo, como vimos, com as formulações de Cardoso sobre a dependência. Matizando o argumento, se, em relação à discussão sobre a formação de São Paulo, malgrado suas ênfases distintas, certos termos e reflexões de Morse e Cardoso dialoguem diretamente, no que se refere à problemática da dependência isso não ocorre. Para o historiador norte-americano o tema da dependência é incorporado como parte reflexiva dos seus estudos sobre a América Latina, mas não necessariamente como ponta de lança da sua interpretação, enquanto que, para o sociólogo brasileiro, ela informa sua agenda de pesquisas sobre o capitalismo periférico operando como categoria decisiva de análise. Para Morse, em particular na reedição de 1970 do seu estudo sobre o desenvolvimento da cidade de São Paulo à luz das interpretações contemporâneas sobre o tema, a problemática da dependência é inescapável em uma pesquisa que visa atualizar o lugar da cidade-metrópole latino-americana perante o debate urgente e redefinidor acerca do desenvolvimento do continente. Naquilo que aqui buscamos caracterizar como uma recusa ao condicionamento do desenvolvimento latino-americano ao modelo “universal” do Ocidente moderno, o tema da dependência cultural deixa sobressair desde os seus estudos sobre São Paulo, como em sua personalidade enquanto

metrópole, características persistentes que são decisivas para o seu processo de modernização. Como vimos, já nos estudos de Cardoso sobre a cidade de São Paulo, podemos identificar sua preocupação com a problemática do caráter dependente das economias latino-americanas. Neles, apesar da dependência não se encontrar formalizada como categoria sociológica, ele destaca a questão da transferência de filiais de empresas estrangeiras para São Paulo, o que favoreceria o desenvolvimento de um novo padrão de trabalho industrial, otimizando a racionalização do processo produtivo.

Pouco antes de partir para o exílio no Chile, o que ocorre em 1964 (cf. Cardoso, 2014), em projeto de estudos publicado no mesmo ano com o título “Empresários industriais e desenvolvimento econômico na América Latina” (cf. Cardoso, 1964b), a questão da dependência começa a ganhar certo destaque. Cardoso (1964b, p. 103) assinala que, ao lado das pressões das populações ausentes da economia urbano-industrial, a “dependência econômica e política dos países latino-americanos para com os países capitalistas desenvolvidos serão os marcos dentro dos quais as burguesias nacionais terão de definir políticas capazes de permitir a industrialização sob seu controle”. Seu projeto de estudos nos permite perceber que o interesse de Cardoso pela América Latina é anterior ao seu exílio (Santaella Gonçalves, 2018), bem como já internaliza uma preocupação em desenvolver sua análise sociológica histórico-comparada entre as distintas experiências sociais de modernização da região, mediante o recorte preliminar dos casos argentino, brasileiro e mexicano (Helayel, 2019).

Como vimos, ainda que pontualmente no artigo de 1971 e no epílogo de *Formação histórica de São Paulo*, Morse não deixa de discutir a perspectiva de Cardoso sobre a dependência, tecendo elogios à sua ênfase nas particularidades históricas dos países da região e à dinâmica interna dos processos sociais, o que evitaria uma visão, se assim podemos dizer, “externalista”

e reducionista no modo pelo qual o sociólogo brasileiro trata o problema. Por outro lado, o brasilianista mobiliza a categoria de forma assistemática, dispersa, mais preocupado com um debate que gira em torno do problema da dependência cultural, divergindo de Cardoso, que constrói suas reflexões conferindo centralidade ao conceito para a compreensão e explicação do processo de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. Enquanto Cardoso formula e elabora a categoria de dependência, sendo identificado como um dos autores decisivos nesse debate, Morse incorpora o tema como parte da sua interpretação histórico-cultural sobre a América Latina, muito mais como um autor do seu tempo, capaz de refletir, contestando, a noção de uma cultura dependente, embora também apareça como comentador do debate, nos artigos e no livro sobre São Paulo onde dialoga mais diretamente com a problemática da dependência através de seus autores-chave. Se determinados termos e questões em suas reflexões sobre a cidade de São Paulo convergem, no que diz respeito à dependência, os autores assumem trajetórias divergentes.

### **Considerações finais**

Finalizando o trajeto de São Paulo à dependência nas visões de Richard Morse e Fernando Henrique Cardoso, podemos dizer que, para ambos, a cidade representou um lugar central da imaginação sobre a temática em seu quadro latino-americano. Na contramão do debate largamente consolidado na década de 1970, buscaram argumentar, cada qual a seu modo, como não se tratava de superar a dependência para que o Brasil pudesse se desenvolver nos moldes do capitalismo industrial. Para isso, a comum prerrogativa de que a análise histórica das sociedades deve partir das condições e características que lhe são particulares, dialogando de forma não submissa com as tendências gerais da dinâmica global, possibilitou a Morse e a Cardoso a elaboração de chaves interpretativas enriquecedoras. Neste sentido, teria sido em parte graças à atração provocada pelo despontar

da metrópole paulista que os autores rumariam em direção a propostas mais abrangentes de compreensão dos processos histórico-sociais vividos na América Latina.

Buscamos argumentar ao longo do texto que haveria uma convergência quanto à recusa da dependência externa enquanto condicionante das experiências históricas particulares, ao passo que o modo pelo qual a dependência é percebida aponta para divergências significativas. Em Morse, há não somente uma crítica à dependência cultural, como há mesmo um descarte da sua possibilidade, dado que seria “irrealizável” a completa ocidentalização da América Latina nos moldes da racionalização europeia e norte-americana. Em outros termos, a própria dinâmica de desenvolvimento latino-americano alimentava um conjunto cultural avesso à dependência dos modelos capitalistas externos. Essa condição inconciliável se sustenta na tese iberista já presente no estudo sobre São Paulo, na qual, embora reconheça a transformação racionalizadora da conduta urbana, assinala a vigência da herança cultural ibero-americana como parte constitutiva da direção histórica do continente. Em uma espécie de concepção autorreguladora da sociedade, baseada na longa duração, o seu desenvolvimento estaria contido na matriz cultural forjada no limiar de sua tradição.

Para Cardoso, por outro lado, a questão da dependência era, por assim dizer, constitutiva da própria formulação sobre os processos históricos e políticos latino-americanos, não apenas como diagnóstico sobre sua condição política e econômica, mas enquanto categoria decisiva para a compreensão das relações desiguais e tensas da América Latina com os países de desenvolvimento capitalista originário, e dos desafios colocados para os empresários urbano-industriais em suas interações com os grupos subalternos locais e com o capital estrangeiro, com o qual se associaria. Em suma, se Morse se preocupa com a construção de uma enfática recusa da dependência cultural, valorizando a tradição ibérica e entendendo que o desenvolvimento econômico nos moldes modernizantes deveria coexistir,

e aprender com as tradições e concepções de mundo de matriz ibérica (vistas em geral como arcaicas), a preocupação de Cardoso se volta para a construção do diagnóstico da dependência em suas diferentes modalidades, entendendo que o desenvolvimento econômico poderia coexistir com o estabelecimento de relações dependentes com os países de capitalismo originário. De certa maneira, o foco na matriz ocidental ibérica como resposta e proposta para uma *outra* modernização, conforme Morse postula em *O espelho de Próspero*, permite que a leitura sobre o desenvolvimento latino-americano se descole da lógica da dependência, ainda que ela sustente possibilidades distintas do avanço moderno, tal qual para Cardoso.

Retomando o contraste apontado anteriormente, enquanto que, para Morse, o crescimento urbano-industrial apenas lograria efeitos benéficos se fossem efetivamente mantidas as particularidades locais, dentre elas, a família patriarcal, cujos princípios de orientação da conduta teriam sido mantidos pelo empresariado industrial, para Cardoso, a permanência da lógica familista imporia óbices à modernização das empresas e do próprio *modus operandi* da burguesia urbano-industrial brasileira. Em outras palavras, o comunitarismo da perspectiva de Morse seria oposto aos imperativos modernizantes que orientam a reflexão de Cardoso. Enquanto o historiador norte-americano se preocupa com a manutenção das especificidades locais e com a manutenção dos vínculos pré-capitalistas, o sociólogo brasileiro tem em vista as vias para a efetiva edificação do capitalismo moderno no Brasil, o que mostra que a percepção dos dois autores em relação às possibilidades de uma certa “modernidade periférica” se configura de forma distinta. Com isso, temos dois sentidos divergentes de dependência, uma vez que, para Morse, a compreensão de que as particularidades locais devem ser vistas diante da sua permanência e do efeito histórico de produção de um *ethos* local implica a valorização da lógica interna contra a dominação exercida pelo imperialismo cultural de seu país em relação à

América Latina, de modo a ressaltar os limites da dependência no que diz respeito à inviabilização do desenvolvimento próprio em países da periferia. Por seu turno, se assim podemos dizer, Cardoso diverge de Morse ao diagnosticar a simultaneidade entre dependência e desenvolvimento, chamando a atenção para o fato de que a dependência, apesar das contradições que engendra, não seria um fator que inviabilizaria o desenvolvimento capitalista na periferia.

### **Alice de O. Ewbank**

Pesquisadora do Núcleo de Estudos Comparados e Pensamento Social (Neps-UFRJ) e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ.

### **Karim Helayel**

Pesquisador de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com bolsa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

143

### **Bibliografia**

- ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. 2001. *Metrópole e cultura: São Paulo no meio do século XX*. Bauru: Edusc.
- BOMENY, Helena (org.). 1992. *Um americano intranquilo*. Rio de Janeiro: CPDOC.
- BOMENY, Helena. 1989. Uma entrevista com Richard Morse. *Estudos Históricos*, v. 2, n. 3, pp. 77-93.
- BOTELHO, André. 2008. Uma sociedade em movimento e sua intelligentsia: apresentação. In: BOTELHO, André; BASTOS, Elide Rugai; VILLAS BÔAS, Gláucia (org.). *O moderno em questão: a década de 1950 no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008, pp. 15-23.
- BOTELHO, André; HOELZ, Maurício. 2020. Brazil trezentos, trezentos e cinquenta. *Suplemento Pernambuco*. Disponível em: <https://bit.ly/44Zx6p6>. Acesso em: 8 ago. 2023.
- CANDIDO, Antonio. Literatura e subdesenvolvimento. In: CANDIDO, Antonio. *A educação pela noite*. Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2011.

- CARDOSO, Fernando Henrique. 1955. Um estudo sobre São Paulo. *Anhembi*, ano 5, v. 18, n. 51, pp. 566-569.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1957. De comunidade a metrópole. *Anhembi*, ano 7, v. 26, n. 77, pp. 351-353.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1960a. Condições sociais da industrialização de São Paulo. *Revista Brasiliense*, n. 28, pp. 31-46.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1960b. O café e a industrialização da cidade de São Paulo. *Revista de História*, n. 42, pp. 471-475.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1960c. Proletariado e mudança social em São Paulo. *Sociologia*, v. 22, pp. 3-11.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1960d. Atitudes e expectativas desfavoráveis à mudança social. *Boletim do Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais*, n. 3, pp. 15-22.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1960e. A estrutura da indústria de São Paulo (a partir de 1930). *Educação e Ciências Sociais*, ano 5, v. 7, n. 13, pp. 29-42.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1961. Condições e fatores sociais da industrialização de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 11, pp. 148-163.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1964a. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difel.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1964b. Empresários industriais e desenvolvimento econômico na América Latina. *América Latina*, ano 7, n. 1, pp. 101-104.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1978. *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1980. A dependência revisitada. In: CARDOSO, Fernando Henrique. *As ideias e seu lugar*. Petrópolis: Vozes.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 2014. *O improvável presidente do Brasil: recordações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. 2004. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASTRO, Ana Claudia Scaglione Veiga de. 2017. *A formação da metrópole paulista: um diálogo entre Richard Morse e Antonio Candido*. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 66, pp. 221-238.
- CASTRO, Ana Claudia Scaglione Veiga de. *Um americano na metrópole [latino-americana]: Richard Morse e a história cultural urbana de São Paulo 1947-1970*. 2013. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- EWBANK, Alice de O. 2021. *Caleidoscópio latino-americano: cultura e sociedade em Richard M. Morse, Ángel Rama e Silviano Santiago*. Tese de Doutorado



- em Sociologia e Antropologia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- FERNANDES, Florestan. 1956. Resenha bibliográfica: de comunidade à metrópole. *O Estado de S. Paulo*, Suplemento Literário, p. 2. Disponível em: <https://bit.ly/3qm9PhU>. Acesso em 18 maio 2021.
- FERNANDES, Florestan. 2008. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Globo. 2 t.
- GARCIA JR., Afrânio. 2004. A dependência da política: Fernando Henrique Cardoso e a sociologia no Brasil. *Tempo Social*, v. 16, n. 1, pp. 285-300.
- GOODWIN, Paul; HAMILL JR., Hugh M.; STAVE, Bruce M. 1976. A conversation with Richard Morse. *Journal of Urban History*, v. 2, n. 3, pp. 331-356.
- HELAYEL, Karim Abdalla. 2019. *Um sociólogo na periferia do capitalismo: a sociologia histórico-comparada de Fernando Henrique Cardoso*. Tese de Doutorado em Sociologia e Antropologia. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- KAY, Cristóbal. 2011. *Latin American theories of development and underdevelopment*. New York: Routledge.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. 1996. *Tristes trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LIMA, Pedro L. 2015. *As desventuras do marxismo: Fernando Henrique Cardoso, antagonismo e reconciliação (1955-1968)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- MEIHY, José Carlos S. B. 1990. Richard Morse. In: MEIHY, José Carlos S. B. *A colônia brasilianista: história oral de vida acadêmica*. São Paulo: Nova Stella.
- MELLO, João Manuel C. de; NOVAIS, Fernando A. 1998. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: NOVAIS, Fernando A. (org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. 4.
- MONTEIRO, Pedro Meira. 2007. En busca de América. *Prismas: Revista de Historia Intelectual*, n. 11, pp. 43-55.
- MONTEIRO, Pedro Meira. 2009. As raízes do Brasil no espelho de Próspero. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 83, pp. 159-182.
- MORSE, Richard. 1970. *Formação histórica de São Paulo*. São Paulo: Difel.
- MORSE, Richard. 1971. Primacía, regionalización, dependencia: enfoques sobre las ciudades latinoamericanas en el desarrollo nacional. *Desarrollo Económico*, v. 11, n. 41, pp. 55-85.
- MORSE, Richard. 1988. *O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras.

- MORSE, Richard. 1989. A miopia de Schwartzman. *Novos estudos CEBRAP*, n. 24.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. 2000. Iberismo e americanismo: um livro em questão. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi. *Americanos: representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- QUIJANO, Aníbal. 1967. *Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica*. Santiago, Chile: ECLA, Social Affairs Division.
- RICUPERO, Bernardo. 2022. Uma sucessão de mal entendidos? Richard Morse e seus leitores mexicanos e brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, n. 108.
- SANTAELLA GONÇALVES, Rodrigo. 2018. *Teoria e prática em Fernando Henrique Cardoso: da nacionalização do marxismo ao pragmatismo político (1958-1994)*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- SCHWARTZMAN, Simon. 1988. O espelho de Morse. *Novos estudos CEBRAP*, n. 22, pp. 185-192.
- SCHWARTZMAN, Simon. 1989. O gato de Cortázar. *Novos estudos CEBRAP*, n. 25.
- SORJ, Bernardo. 2001. *A construção intelectual do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar.
- VIANNA, Luiz Werneck. 2004. Americanistas e iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- WEGNER, Robert. 2000. *A conquista do Oeste: a fronteira na obra de Sérgio Buarque de Holanda*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.





# A “POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA” E SUAS HETEROTOPIAS: SABERES E PODERES EM DISPUTA

Giovanna Olinda dos Santos Bernardino

*Doutoranda em Ciências Humanas e Sociais na Universidade Federal do ABC.  
São Bernardo do Campo, SP, Brasil. E-mail: giovanna.olinda@ufabc.aluno.edu.br*

*Orcid: 0000-0002-6434-4115*

Alessandra Teixeira

*Professora adjunta da Universidade Federal do ABC.  
São Bernardo do Campo, SP, Brasil. E-mail: alessandra.teixeira@ufabc.edu.br*

*Orcid: 0000-0003-2003-3910*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-148173/119>

*Apresentam-se queixa sobre os mendigos no Sul e esquece-se que sua persistência diante de nosso nariz é tão legítima quanto a obstinação do estudioso diante de textos difíceis. Não há uma sombra de hesitação, um levíssimo querer ou ponderar, que eles não farejassem em nossas caras. (Benjamin, 2010, p. 68)*

## Introdução

Nas duas últimas décadas, presenciamos algumas mudanças conceituais importantes no que tange à temática dos sujeitos que utilizam os logradouros públicos como morada. Essas alterações permeiam não apenas as formalidades de tratamento nominal, mas principalmente os arranjos nas relações de poder coletivas que se embrenham nesse grupo urbano. O que outrora era jurídico, social e politicamente reconhecido como “vadio”, “vagabundo”, “mendigo”,

“indigente”, “inválido”, “morador de rua” etc. hoje é definido legal e politicamente como “população em situação de rua”. O termo recente, mas já difundido, aparece em decretos, programas governamentais e planos e políticas públicas para essa população, além de notícias, propagandas, slogans, projetos do terceiro setor e estudos acadêmicos sobre a temática.

Essa terminologia foi apresentada oficialmente no ano de 2008 por meio do Plano Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, sendo institucionalizada no Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que apresentou sua definição legal: “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular” (Brasil, 2009). Nos anos seguintes, viu-se uma série de medidas e acontecimentos que tratavam desse tema em chave aparentemente diferencial. Esses “novos” caminhos, no nível da política nacional, corroboraram os movimentos em ebulição na sociedade e fizeram surgir uma série de outras movimentações em torno dessa temática.

Neste artigo, buscamos perceber essas disputas conceituais no campo social, político e histórico para lançar luz sobre as relações de poder que giram em torno dessa categoria. Não se tratou de formar a história dos conceitos, mas sim de entrelaçar essas categorias históricas com a forma como se moldaram as estratégias de poder acerca dessa temática. Metodologicamente, recorreremos a um levantamento bibliográfico, de fontes documentais, legislações oficiais e material da imprensa. Em período contemporâneo, mobilizamos também documentos legais e normativos, como leis, decretos, portarias e programas de governo, para acessar as representações institucionais mais frequentes acerca dessas pessoas. Por fim, recorreremos a resultados de pesquisa etnográfica realizada em diferentes localidades da cidade de São Paulo com sujeitos que usam a rua como morada.

Esse percurso etnográfico, iniciado há sete anos no contexto de pesquisa de mestrado, também se estendeu a espaços de discussão, institucionais ou não, nos quais a temática da população em situação de rua era abordada e debatida: reuniões de comitês intersetoriais vinculados à secretaria de estado, fórum e reuniões organizados por representantes de movimentos sociais e da sociedade civil, entre outros, arenas nas quais diferentes vozes e demandas emergiam sobre a questão da “população em situação de rua”.

Os resultados colhidos em campo, nas interações com os sujeitos que habitam as ruas, nos dão conta das fissuras e instabilidades do conceito “população de rua”, que aparece já normalizado pelos gestores e por parte significativa da sociedade civil. O material etnográfico nos permite perceber que tal atributo não é unanimemente aceito pelos sujeitos alvo dessa classificação. Há aqueles(as) que afastam a categoria massificadora “população” e seu predicado “da rua”, alegando não serem moradores de rua, já que a rua não se apresenta como um local seguro para estabelecer moradia. Existem também muitos outros sujeitos que habitam as ruas e afirmam que constituem suas moradas nesses espaços, insistindo nessa “situação”, rejeitando não a morada, mas seu estigma, concebendo assim a rua mais próxima enquanto um local de morada.

Nesse contexto, em que a luta por moradia ganha protagonismo no mundo urbano, também a partir dos últimos anos, emerge um sujeito político que se apropria estrategicamente da categoria “sem-teto” para, denunciando a espoliação urbana em curso há décadas, reivindicar, coletivamente, o direito humano à moradia. Nessa cena, a identidade “sem-teto” se configura explicitamente como um ato político, ocupando um lugar estratégico na luta por justiça social e reconhecimento. Ela não é, contudo, extensiva a todos os sujeitos sem moradia que habitam as ruas, até porque é resultado

de um processo ativo de identificação, fruto da mobilização social e organização política junto a sujeitos múltiplos.

Percebemos, então, que as problemáticas que envolvem a noção conceitual dessa população estão diretamente ligadas à identidade dos sujeitos, quem são e o que desejam, juntamente à visão política e social que recai sobre eles, fazendo com que este seja um campo em constante disputa, um campo de tensão no poder. Nessa perspectiva, fazer apontamentos sobre essas relações serve sobretudo para entender as variações das técnicas de poder ao longo da história, enfatizando o que delas prevalece na atualidade, juntamente às resistências que sempre estão imbricadas (Bernardino, 2020).

### **O vadio e o mendigo: repressão e trabalho**

Historicamente, andar sem um destino certo foi associado ao ócio, termo que, para quem tem renda garantida, se relaciona com ocupação mental e filosófica, enquanto, para os grupos cuja renda deve ser conquistada pela força do trabalho, desemboca em outro terreno e será rotulado com os selos da vadiagem. Nas *Ordenações do Reino*, dispositivo legislativo que vigorou por mais de 300 anos antes da primeira constituição brasileira, de 1824, aqueles que fossem enquadrados nas definições de vadios poderiam ser punidos com prisões e açoitamentos. Não ter trabalho fixo e vagar pelas ruas da cidade (mendigar e vadiar) seriam práticas próprias daqueles que não se ocupam em girar a engrenagem econômica, desafiando a ordem pública e a paz social, sendo, portanto, práticas passíveis de punições.

Para conter a massa heterogênea de indivíduos, os dispositivos legais operavam sobre a chave da criminalização e tinham como mecanismo o *termo de bem viver* imposto pela autoridade policial, obrigando legalmente as pessoas a se moldarem aos padrões da época, de forma que o descumprimento desse “acordo” acarretaria o confinamento como

punição. A institucionalização dessa técnica se oficializou por meio da Constituição de 1824 e do Código de Processo Criminal, assegurando a punitividade e criminalização da vadiagem e da mendicância (Martins, 2003).

O enquadramento criminalista desses sujeitos se fixa na perspectiva do trabalho em uma sociedade enraizada nos solos da escravidão e tem concretude em documentos como o *Projeto de repressão à ociosidade*, apresentado pelo ministro da Justiça na Câmara dos Deputados em 1888, com a finalidade expressa de controlar os indivíduos que haviam sido escravizados que se encontravam libertos, sem uma ocupação definida, cuja existência ameaçava a lei, a ordem e a propriedade (Chalhoub, 1986).

É certo que, com o fim da escravidão, a criminalização e a perseguição à vadiagem ocuparam lugar central na continuidade e reinvenção dos processos de expropriação da mão de obra racializada, através do controle e das constrições dirigidas seletivamente a esses sujeitos. Previstos no mesmo tipo penal, o “vadio” e o “capoeira” personificaram o projeto de controle e sujeição dos indivíduos pobres e sobretudo racializados. Esse projeto era operacionalizado por meio das prisões cotidianas e correcionais que, antes de assinalarem uma garantia da ordem pela aplicação da lei, sacramentaram práticas arbitrárias de segregação dos indesejáveis do espaço público e de obliteração da fruição de seus direitos (Teixeira, Salla e Marinho, 2016).

A linha reta entre mendicância, ociosidade e todas as formas de desordens sociais estava traçada e não foi apenas uma questão própria do Brasil. A Era Clássica com sua “grande internação” modifica o sentido e a experiência social que se tem com as figuras desajustadas, como o louco, o mendigo, o vadio, o pobre. “Pela primeira vez, instauram-se estabelecimentos de moralidade nos quais ocorre uma surpreendente síntese entre obrigação moral e lei civil.



A ordem dos Estados não sofre mais a desordem dos corações” (Foucault, 1978, p. 86).

A peculiaridade desse “novo evento” não é a condenação pela lei, mas sim a criação de muros que formam as “cidadelas da moralidade pura”, onde se segregam o “lado negativo da cidade moral, com a qual a consciência burguesa começa a sonhar no século XIX: cidade moral destinada aos que gostariam, de saída, de esquivar-se dela” (Foucault, 1978, p. 86).

Essa nova sensibilidade coletiva contribuiu para que as luzes da modernidade começassem a brilhar. “O internamento não representou apenas um papel negativo de exclusão, mas também um papel positivo de organização” (Foucault, 1978, p. 94). O muro começa a ser construído não apenas entre a figura desviante e o sujeito de bem, mas entre as próprias pessoas que habitam as cidades, o estranhamento do que é semelhante concreta os muros da moralidade.

Com as mudanças nas espirais econômicas do começo do século XX e a mentalidade laboral “a todo vapor”, a disciplinarização dos indivíduos para utilização efetiva nas engrenagens laborais eram imperiosas nas cidades com aspirações modernas. Tais enraizamentos de condutas ideais serão adotados no Código Penal de 1890, que reconfigura o controle e repressão à vadiagem e a mendicância não mais com o *termo de bem viver*, mas agora como *termo de tomar ocupação* (Brasil, 1890). A questão da moralidade se fundiu nas práticas trabalhistas oficiais.

O crescimento das instituições criadas para receber aqueles que fossem enquadrados nos aspectos jurídico-criminais em vigor demonstra os efeitos da empreitada moral-trabalhista do período que tem início aparente no século XIX e se estende ao longo da história nacional. A retórica do trabalho irá constituir o fio condutor da integração social brasileira moderna e aqueles à margem desse projeto deverão se adaptar a essas modalidades (Martins, 2003).

As empreitadas contra os vadios se estendem ao longo do século XX e não é aleatório que o governo, cujo lema principal orbitava as considerações trabalhistas, ganhe força durante esse período. A chamada Era Vargas acompanhou, mobilizou e aperfeiçoou os mecanismos e dispositivos que reforçam a figura do vadio como negativa e a ética do trabalho enquanto aspiração social. A especialização no interior do aparelho policial, as criações burocráticas e instâncias que aumentavam as informações sobre os sujeitos considerados desviantes, bem como as inúmeras propagandas de exaltação ao trabalho, formaram um balaio com as linhas gerais do tratamento da questão nos anos seguintes.

Com a figura do “falso mendigo”, temos uma embrionária diferenciação entre aqueles que deveriam ser corrigidos por meios prisionais e aqueles que deveriam ser corrigidos por meios assistenciais, construindo as bases da noção de cidadania correlacionada a uma prática laboral. A Delegacia de Repressão à Vadiagem, em São Paulo, criada por meio do Decreto nº 7223, de 1935, elucida essa tratativa. O Código de Processo Penal de 1941 apresenta as mudanças que indicam as novas abordagem, nas quais a vadiagem e a mendicância vão compor agora as Leis de Contravenções Penais de 1941, inseridos no Capítulo VII que versa sobre a “Polícia de Costumes” (Brasil, 1941).

Raquel Rachid (2013) chama atenção para o fato de que esse sistema bipartido da legislação criminal – no qual as contravenções se separam dos delitos criminais – relaciona-se com a composição de uma mentalidade nacional em que as condutas enquadradas nas leis de contravenções já fazem parte de um imaginário social que encara os termos da vadiagem em seus aspectos negativos. Marie-Ghislaine Stoffels (1977) aponta para a institucionalização do desvio, colocando a mendicância e a vadiagem como pontos opostos elementares para o trabalho honesto, tido como a ordem, enquanto essas outras práticas se caracterizariam como transgressões. O “costume” de trabalhar se fortaleceu

junto ao “costume” de repreender todas as atividades ligadas ao ócio e a vadiagem.

A organização do Departamento de Assistência Social do Estado, em 1935, pode ser compreendida como a expressão do movimento que vinha ganhando corpo e se fortalece juntamente com outras formas institucionais no tratamento da questão da vadiagem e da mendicância. As punições, as informações e os saberes sobre os vadios irão dialogar com esse movimento de construção dos “delinquentes”, que funcionará enquanto um “observatório político”, que os sociólogos e estatísticos poderão usar mais adiante, mas que foi anterior e largamente utilizada pelos aparatos policiais (Foucault, 2014).

O desvio deveria ser abarcado pelas forças de controle, a anormalidade precisava passar longe dos moldes ideais de família e as estéticas repugnantes precisavam ser retiradas das vistas dos “cidadãos de bem”. Os aparatos repressivos e assistenciais modularam a rede institucional oficial de recolhimento e tratamento da questão e as noções do ser perigoso e do ser necessitado vão sendo tecidas para a formação das identidades *anormais*. O sujeito ordeiro moderno vai se lapidando nessas tramas para conseguir os prometidos confortos e frutos do trabalho enquanto seu corpo se adentra para as jornadas laborais. Parafraseando a famosa frase de Simone de Beauvoir, ninguém nasce sujeito trabalhador, torna-se.

O ócio, que já foi exaltado em outras sociedades humanas – e ainda é nas poucas que apresentam uma relação diferente com o trabalho – vai se tornando repugnante para a sociedade. Se não há espaço para o ócio, não há lugar para o tédio, atividade não laboral que foi poeticamente pontuada por Walter Benjamin enquanto “pássaro de sonho que choca os ovos da *experiência*” (Benjamin, 1986, p. 204). Na modernidade, a experiência coletiva (*Erfahrung*), que carrega necessariamente traços de ócio e tédio, foi substituída pela vivência (*Erlebnis*) pautada pelo relógio cronometrado do labor.

## O vulnerável, o incapaz: recolhimento e assistencialismo

Temos à mão agora outros fios que formam a teia desse jogo conceitual e se constituem principalmente com os adjetivos de inválidos, enfermos, incapazes, decrépitos e vulneráveis. Esses fios irão se tecer rente às crescentes investidas assistenciais governamentais e reforçarão um olhar público sobre o grupo em questão. O vulnerável será enquadrado nas conceituações que versam sobre a incapacidade de indivíduos conviverem em harmonia com a sociedade “normal”, sendo a escolha do seu próprio destino decidida por instâncias que saberiam o melhor para cada “caso social”.

Em 1951 se institui a Comissão de Assistência Social do Município de São Paulo (Casmu), que em 1966 se torna a Secretaria de Bem-Estar Social, ganhando corpo institucional, com a Lei nº 7.457, de 28 abril de 1970 (São Paulo, 1970). Entretanto, apesar de só se estabelecer normativamente enquanto secretaria com autonomia administrativa própria no ano de 1966, as ações ligadas a essa agenda já estavam permeando o campo social. Em 24 de fevereiro de 1964 uma reportagem do jornal *Folha de S.Paulo* anuncia a abertura do espaço institucional conhecido como Recolhimento de Emergência dos Necessitados. Na ocasião a reportagem traz a manchete “Mendigo já tem onde morar: Recolhimento de emergência” e a seguinte notícia: “Cidade sem mendigos. O diretor do Recolhimento de Emergência [...] declarou que espera, dentro de pouco tempo, tornar a cidade livre do aspecto deprimente da mendicância. Centenas de pedintes estão sendo colocados fora de circulação” (Mendigos..., 1964).

Em meio à ditadura militar, é editada a Lei nº 6.179, de 11 de Dezembro de 1974, que institui o “amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para os inválidos”. O auxílio é uma pequena quantia em dinheiro pré-estabelecida e repassada pelo governo para aqueles inaptos para o trabalho (Brasil, 1974). Esse exemplo de

lei colabora com a argumentação proposta neste artigo. Em meio a governos que propunham fortes arrochos salariais, caça aos sindicatos, desmobilizações de organizações da sociedade civil, violência institucional deflagrada, surgem mecanismos que apresentam um teor aparentemente não violento. Contudo, se olharmos com as lentes propostas por Foucault (2015), perceberemos que não se exerce o poder apenas pela repressão, pela *lei* e seus interditos, mas também pela *norma* e seus constructos. Nesse momento, a repressão explícita cede lugar, ou ainda, combina-se a novas estratégias de gestão desses sujeitos.

A criminalização e a repressão irão coexistir com outras técnicas positivadas de poder, que estabelecerão modos de assujeitamento pela construção de sujeitos passíveis de intervenção biopolítica, além das interdições disciplinares. Nesse contexto, a noção de “população” como alvo de uma gestão que regula a vida (da espécie) passa a prefigurar com mais exatidão sobre essa “massa” de indivíduos: antes sujeitos-corpo alvo de punição (o vadio, o mendigo), agora população passível de regulação.

157

### **A “população em situação de rua”: segurança e moradia**

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, temos um novo aparato legal que versa sobre os direitos individuais e sociais, apresentando valores como liberdade, igualdade, justiça, bem-estar e segurança (BRASIL, 1988). Essa mudança constitucional fundamentou o solo para a construção de práticas que valorizassem a cidadania, tendo a inclusão como lema dos mecanismos para que as pessoas à margem dessa sociedade fossem contempladas com os recém-adquiridos direitos sociais, a fim de se tornarem também sujeitos-cidadãos.

Apesar dos textos da lei promoverem uma potencialidade mais abrangente sobre as problemáticas sociais brasileiras, as questões do universo das ruas ainda eram tímidas

nas agendas governamentais da época. Foi após atos de grande violência contra as pessoas que dormem nas ruas – como o caso do cacique Pataxó-hã-hã-hãe Galdino que teve seu corpo queimado por cinco jovens de classe média alta em Brasília em 1997 (Alves e Paixão, 2017), ou ainda a execução de pessoas que dormiam na Praça da Sé (capital paulista) em agosto de 2004, caso que ficou conhecido como Massacre da Sé – que as ações para lidar com esses sujeitos ganharam maior notoriedade e passaram a constituir uma pauta importante para a remodelada administração pública.

No ano de 2001, o deputado Marcos Rolim (PT-RS) apresentou o Projeto de Lei nº 5.799 com objetivo de alterar a Lei de Contravenções Penais, revogando os artigos 59 e 60, na tentativa de descriminalizar a vadiagem e a mendicância. O projeto passou por uma longa tramitação e culminou na publicação da Lei nº 11.983, apenas em 16 de julho de 2009, na qual ficou revogado apenas o artigo 60 (mendicância). A descriminalização dessa “conduta mendicante” pode ser entendida como um primeiro passo para impulsionar as noções da cidadania negada durante os anos precedentes.

Juntamente com esse maior interesse estatal, os movimentos da sociedade civil também foram impulsionados. Em 2005, o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR, 2010) realizou seu primeiro encontro nacional, estabelecendo-se politicamente como um ator que luta pela inserção das pessoas em situação de rua na sociedade, por meio das prerrogativas legais garantidas pela Constituição Federal. Esse movimento não apenas gerou visibilidade para a questão, mas também atuou nos jogos políticos do poder público, inserindo-se nos mecanismos de participações político-institucionais.

Em maio de 2008, salientando os aspectos das desigualdades e exclusão dos sujeitos que vivem nas ruas, o governo federal divulgou a Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua, criando ferramentas

políticas que têm como objetivo declarado estabelecer as diretrizes e indicar os rumos das ações que possibilitem a “(re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno” (Brasil, 2008, p. 4). No ano de 2009 fica instituído, por meio do Decreto nº 7.053, a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, instrumento que norteia as ações públicas em nível nacional e municipal. Por meio desse documento, estabeleceu-se também a criação de instâncias participativas para tratar das questões relativas à população em situação de rua.

As mudanças na forma de tratamento da questão nos códigos da lei acompanham as transformações de uma sociedade inteira. Mesmo não sendo um consenso, as perspectivas que atravessam esse grupo urbano deslocam-se do polo da repressão, via criminalização, e se estabelecem nas vias dos direitos humanos, tendo como ferramenta elementar as práticas que compõem o campo das políticas públicas.

Em relatório do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) publicado em dezembro de 2015, encontramos uma síntese que abarca essas mudanças, indicando a tônica do tratamento da questão e apontando as soluções adequadas, que irão servir como norte para a opinião pública e para atividades políticas. O documento versa sobre “moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado” (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 2). Esse relatório apresenta uma definição própria do que seria a “população em situação de rua” e reflete a abordagem para uma “solução” geral, por meio de três enfoques básicos:

- a. *ausência de moradia* – a ausência tanto do aspecto material de uma habitação minimamente adequada

quanto do aspecto social de um lugar seguro, *para estabelecer uma família ou relações sociais, e participar da vida em comunidade.*

- b. discriminação sistêmica e de *exclusão social*, e reconhece que a *privação de um lar* dá lugar a uma identidade social através da qual as pessoas em situação de rua formam um grupo social sujeito à discriminação e estigmatização.
- c. reconhecer as pessoas em situação de rua como agentes centrais da transformação social necessária para a realização do *direito a uma moradia adequada*. (Organização das Nações Unidas, 2015, p. 5, grifo nosso)

Nota-se, com facilidade, a ênfase na necessidade da moradia como um norte ideal para solucionar a questão das pessoas que vivem nas ruas. O eixo principal de atuação das políticas públicas forma-se ao redor da necessidade de inclusão desses sujeitos em programas e projetos que fomentem a conquista da casa própria. A percepção de que as pessoas que moram nas ruas são imersas em vulnerabilidades, não apresentando vínculos e seguindo apenas os rastros das rupturas, das fragilidades, do perigo e do risco constantes, funciona nessas perspectivas como justificativas basilares para a necessidade da ação governamental.

Com inspirações vindas principalmente dos Estados Unidos, os programas de “moradia primeiro” têm como eixo central a necessidade de provisão de uma locação fixa de moradia convencional antes da resolução de outras problemáticas que viriam em sequência, como trabalho e saúde. A pressuposição da moradia como abrigo e local próprio para desenvolvimento da autonomia são essenciais nessa visão. Após se inserir no programa, adquirindo um local para si, esse sujeito iria acessar os demais serviços públicos (Brasil, 2022).

Junto com as questões efervescentes da moradia e o que viria após a aquisição dela, existem inúmeros mecanismos



cujos objetivos orbitam a inclusão desse fenômeno urbano dentro das normalidades da vida considerada normal. Assistência, saúde, trabalho, independência financeira, vínculos estabelecidos e hábitos (re)apreendidos apontam para a superação da exclusão por meio da inclusão facilitada pelas políticas públicas. A inclusão pode ser vista aqui não apenas como uma tentativa de melhorar a vida dos sujeitos que estão na rua, mas principalmente como maneira de retirá-los dessas outras formas de viver. O traço demarcado do que deveria ser uma vida ótima não precisa mais ser estabelecido por meio das repressões, o movimento não é mais de afastar o desviante, mas sim de trazê-lo para perto, reintegrá-lo e incluí-lo nas curvas de uma normalidade forjada.

O papel do Estado seria portanto incluir essas pessoas em uma vida estabelecida como ideal, minimizando o risco, tanto das próprias vidas, quanto das possibilidades de desajustar os padrões sociais. Inseridos na normalidade cidadã, esses ex-desviantes poderiam aumentar as chances dessa sociedade inteira prosperar, dentro das linhas estabelecidas do que é prosperar. A máxima se constitui para retirar o sujeito das localidades perigosas e incluí-lo nas margens da sociedade normalizada, inclusão nos hábitos, gostos, rotinas, preferências, desejos, sonhos e aparências que estejam no padrão de vida tido como adequado (Bernardino, 2020).

Colocar a moradia em primeiro lugar, como um slogan, para um amplo espectro de diversidades, pressupõe de antemão uma autoridade administrativa sobre a vida. Objetivar a retirada das pessoas das ruas, bem como inseri-las em espaços privados é também promover a circulação dos corpos de maneira sutilmente arbitrária. Retirar do olhar social aqueles que não agradam a estética da cidade e inseri-los em espaços físicos individuais não é ter respostas que tratam a questão em sua raiz, mas sim continuar no percurso histórico em que o tratamento à tal questão é perpassado pelas técnicas de poder

que promovem a circulação impositiva, angariando maior afastamento social e distanciamento coletivo.

Alfredo Veiga-Neto e Maura Corcini Lopes (2007) indicam os tensionamentos da problemática, afirmando que a inclusão pode ser considerada uma estratégia governamental que minimiza as diferenças e reforça as noções de normalidade, tratando-se portanto de uma “inclusão excludente” (Veiga-Neto e Lopes, 2007, p. 949).

As justificativas – que antes fomentaram a criminalização – serão percebidas agora por outras óticas e ancoradas nas ideias das vulnerabilidades, que por sua vez fomentam a inclusão daqueles que não se ajustam aos padrões de vida estabelecidos pela normalidade, a fim de que o risco social de turbulências e rupturas seja o menor possível. O risco pode até existir, mas ele deve ser calculado dentro do que a estatística chama de “desvio-padrão”. Esse risco não diz apenas sobre o sujeito supostamente incluído, mas sim sobre os abalos que esse sujeito pode fazer no mundo normalizado. Dessa forma, é preciso levantar o questionamento: o que fica excluído quando se busca a inclusão daqueles que divergem?

162

### **Circulação e permanência: disputas na terceira margem das instituições**

A diversidade do morar nas ruas é gigantesca. Muito mais que apenas locais para dormir, esses espaços envolvem a vida inteira dos sujeitos que lá se inserem, tornando a inclusão dessas pessoas em habitações convencionais um processo duplo de retirar essas subjetividades das suas próprias construções ligadas a um local e, em paralelo, incluí-las nos espaços que funcionam com lógicas já estabelecidas nos quais – muitas vezes – tais pessoas já não mais se encaixavam. Não se pode dizer que esse processo seja envolto totalmente pelas tramas da violência, porém é necessário perceber as rupturas subjetivas que acontecem com os processos de inclusão.

Durante a pesquisa de campo, no ano de 2016, pudemos acompanhar alguns eventos realizados pela Prefeitura de São Paulo que abordavam a temática dos moradores de rua. Nesses espaços, que reuniam representantes governamentais e da sociedade civil e pessoas que viviam não apenas nas ruas, mas também nos albergues da cidade, era facilmente perceptível que os assuntos debatidos não formavam um consenso (São Paulo, 2016).<sup>1</sup> O clima de tais encontros era constantemente envolto em uma atmosfera de disputa narrativa, algumas vezes – e principalmente para quem não frequentava com assiduidade – a cena poderia ser confundida com uma briga ou discussão violenta, tendo vozes alteradas e dedos apontados. Essa performance conflitiva ocorria praticamente em todas as reuniões mensais do Comitê Intersetorial de Políticas para a População em Situação de Rua que presenciamos e, antes de revelar um embate irreduzível entre interesses opostos, indicava apenas a heterogeneidade dos sujeitos e das “vozes da rua”.

163

Nessas reuniões e em outros fóruns ocorridos entre 2016 e 2018, promovidos pela Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da prefeitura, era também nítida a diferença entre as demandas da rua: das pessoas que vivem nos albergues, dos movimentos sociais e da própria política pública representada pela coordenação em questão. Cada categoria apresentava um modo de perceber a vida nas ruas, bem como o que seriam as estratégias ideais para lidar com esse agrupamento urbano.

Nos diferentes espaços em que havia a possibilidade de fala das pessoas que viviam nas ruas, não era rotineiro ouvir as demandas específicas por moradia. Esse movimento

---

<sup>1</sup> Nas reuniões do Comitê PopRua, à época, havia representantes eleitos da população de rua; representantes da Secretaria do Trabalho, de Segurança Urbana, de Habitação, de Assistência Social, de universidades, organizações sociais e outros participantes que não se vinculavam oficialmente a nenhuma instituição.

começou a se intensificar junto com o crescimento dos movimentos sociais, que de início não se ligavam necessariamente às pessoas da rua, e que foram ocupando espaço nessas reuniões. Essa tendência ganhava força no mundo das ruas e nos espaços institucionais, mas não representava o universo da rua como um todo.

Os resultados da Pesquisa Social Participativa (PSP) – um levantamento feito sob encomenda da SMDHC, coordenado pela Equipe Sur de psicologia e realizado por pessoas que apresentavam trajetória nas ruas, entrevistando sujeitos do mesmo perfil – corroboram tais reflexões. Os resultados revelam a pouca aderência à temática da habitação entre os entrevistados, o que faz com que, no relatório, essa questão seja abordada para destacar as formas diversas como esses sujeitos concebem suas moradias, contrastando com as demandas por casas convencionais (SUR, 2016).

164

A realização de seminários com a temática habitacional, dois anos após a referida pesquisa, sinalizava, mesmo contando com certa aderência, mais o interesse político do momento do que de fato os interesses imediatos vindos da rua. Nesse evento, em cuja organização pudemos colaborar e acompanhar de perto as discussões, percebemos novamente que a pauta da moradia não era aceita de forma unânime. Havia aqueles que mostravam interesse na possibilidade de ter uma casa, mas questionavam as reais provisões orçamentárias desses projetos. Havia também questionamentos sobre as regras de convivência dos possíveis locais, uma vez que os hábitos da rua poderiam gerar conflitos nesses espaços de habitação convencionais. E existiam, por fim, aqueles que discordavam da premissa básica ligada à moradia, afirmando que iriam permanecer vivendo nas ruas, mesmo com a oferta de casas individuais próprias.

Essas pessoas, que insistiam em sua permanência no transitório, causavam certo incômodo nesses espaços e eram tratadas – em sua grande maioria – enquanto falas ruidosas,

sem muita expressão, ou ainda muito individuais e pontuais, incapazes de refletir a ideia do coletivo, não sendo incluídas nos relatórios finais dos eventos, por exemplo. Tais figuras também não eram tão frequentes nas reuniões oficiais. Nesses eventos, as pessoas que mostravam mais afinidades com os moldes e as pautas do poder público marcavam presença regular, sendo conhecidas pelos outros frequentadores. O lugar primordial para ouvir com mais expressividade essas outras vozes ruidosas era (e ainda é) nos espaços reais da rua, espaços abertos onde os “destoantes” se avolumavam.

\* \* \*

Segurança, Território e População, curso ministrado por Michel Foucault no Collège de France em 1978, muito nos auxilia no entendimento dessas relações conflituosas do momento contemporâneo. O filósofo nos traz diferentes dispositivos e análises que compõem as visões sobre uma forma singular de entender o governo, não apenas as instituições que governam, como o Estado, mas os mecanismos que garantem uma mentalidade governamental, uma *governamentalidade*. Esses processos garantem o governo de si, dos hábitos, das vontades e desejos, garantem o governo da vida (*bio*), alvo central dessas relações. O *biopoder* surge assim, como a economia geral de poder da sociedade neoliberal, que tem por saber maior as relações econômicas.

A ideia de vida, nesses arranjos, se definirá “pelo que desejamos, pelo que queremos fazer, pelo que procuramos”. As noções dessa *bio* se cruzam com a perspectiva de sujeito e se configuram nas seguintes afirmações feitas pelo autor: “É a forma de relação que ele mesmo decide ter com as coisas, a maneira como se coloca com relação a elas, a maneira como as finaliza com relação a si mesmo.”. Uma espécie de identidade em que “se insere sua própria liberdade, seus próprios fins, seu próprio projeto nas coisas em si, a maneira como, por assim dizer, as coloca em perspectiva e as utiliza” (Foucault, 2016, p. 226).

Nessas análises, com o surgimento de um novo personagem, temos uma das viradas mais significativas na obra foucaultiana. A *população* entra em cena e aparece “tanto como objeto, isto é, aquilo sobre o que, para o que estão dirigidos os mecanismos para obter sobre ela certos efeitos, como sujeito, já que é a ela que se pede para se comportar deste ou daquele jeito” (Foucault, 2008, p. 56). A problemática se apresenta para fazer com que a vida de cada um seja vivida de certa maneira e que ele próprio a conduza para esses fins estabelecidos e normalizados coletivamente. A vontade, o desejo e a identidade encontram-se no centro dessas relações.

Fazer com que os desajustes não se insiram nos desejos da população é o que garantirá um menor risco desses desejos desordeiros e de outras ideias de liberdade, evitando que abalem as instituições nessas sociedades de “segurança”. Por meio das populações, uma noção de vida específica irá se enraizar e, com desejos forjados por meio de ideais de liberdade também construídas, possibilita-se a autocondução dos sujeitos. Biopolítica diz respeito portanto a fazer viver, mas não de qualquer jeito, pois impõe um viver específico, um mais viver, deixando morrer aquilo que difere desse ideal de vida (Foucault, 2008).

Não é por força do acaso que os movimentos sociais ligados às temáticas da rua levantam bandeiras suscitadas pelo poder público, pois nessa perspectiva esses movimentos atuam em colaboração com a governamentalidade. Governar a si mesmo, saber se conduzir, deixar-se e querer se conduzir enquanto população são arranjos que se encontram no centro coronário do *biopoder*. A necessidade de mensuração e diminuição dos riscos – para que a vida se constitua de modo ótimo – são pilares que sustentam o Estado. Será a noção de *governamentalidade* que amarrará todas as estruturas, uma vez que a população já retém em si mesma as vontades coletivas normalizadas, deixando que o Estado apenas atenda essas vontades construídas. Nesse drama,

o Estado aparece vestido não com seus trajes principais, mas com figurino complementar, sendo uma peça-chave para fazer com que o povo se torne população. “O estado é uma peripécia da governamentalidade” (Foucault, 2008, p. 331).

Entretanto, como estamos tratando de relações no poder, sempre há disputas e tensionamentos. Diferenciando-se da população, temos outra figura nesses cenários: “o povo aparece como sendo, de uma maneira geral, aquele que resiste à regulação da população, que tenta escapar desse dispositivo pelo qual a população existe, se mantém, subsiste, e subsiste num nível ótimo” (Foucault, 2008, p. 58). O povo está inserido nos mesmos contextos da população, porém não se ajusta inteiramente às regulações e acaba por ameaçar essa própria regulação. Aqueles que governam devem se preocupar não apenas com a população, mas também com esse povo, para que esses desajustes não fujam das curvas e causem abalos sísmicos nas sólidas placas constituídas.

A rua está cheia desse povo. Apenas o fato dessas pessoas insistirem, com suas existências, na permanência em espaços destinados à passagem, já demonstra suas feições de povo. A vontade e o desejo, alvos dos dispositivos de segurança, também são mecanismos que constroem resistências, embates e tensões nesses mesmos dispositivos e se manifestam nas falas diretas desses sujeitos que encontramos nas ruas. As resistências são “o outro termo nas relações de poder” (Foucault, 1988, p. 91). Não é raro conhecer pessoas que vivem nas ruas e afirmam que moram nesses lugares por escolha própria, pois, mesmo que algumas motivações sociais perpassem esse querer, essas pessoas dão preferência para a vida desenvolvida nas ruas, por mais contraditório que isso possa parecer.

As vontades expressas por esse povo são tão múltiplas quanto a imaginação de cada um. Já ouvimos relatos de uma mulher que escolhia ir para a rua sempre que estava com os sintomas de depressão muito aflorados. Ela não gostava de

ficar sozinha e dizia que encontrava companhia para aliviar a mente nesses espaços: a rua servia para ela como ferramenta terapêutica. Também pudemos escutar algumas pessoas que viveram nas ruas e conseguiram pagar um aluguel, mas continuavam a frequentar a rua porque haviam feito muitos amigos por lá. Tivemos a oportunidade ainda de cruzar com pessoas que moram nas ruas há mais de 25 anos e que desenvolveram um vínculo tão grande com essas localidades que já são figuras conhecidas por quem transita cotidianamente por onde elas estão, como é o caso de seu Claudemir, que se fixou na Rua Augusta em São Paulo e que, mesmo após uma mudança para outra localidade, ainda retorna à calçada onde ficava, pois diz que lá sempre vê alguém conhecido.

Outra situação que elucida também o que estamos argumentando aqui apareceu algumas vezes, tanto na rua quanto nas reuniões do comitê, e diz respeito às retiradas dos itens pessoais dos sujeitos da rua, realizadas pela Zeladoria Urbana na cidade de São Paulo. Muitas vezes os relatos desses acontecimentos eram emocionados, porque haviam sido levado todos os pertences da pessoa, podendo ser uma barraca inteira, mas também uma caneca, um chaveiro, uma bolsa, um livro, um caderno, uma caneta. Coisas de valor material a princípio menor, mas que ganhavam um significado gigantesco quando entendida a relação subjetiva com aqueles objetos. Além dos objetos pessoais constituírem suma importância para esses sujeitos, também a paisagem urbana da localidade habitada é de extrema relevância para quem vive nas ruas. Segundo Claudemir, até a pintura dos prédios em volta fazia parte de sua vida, sendo os momentos de pintura desses prédios uma espécie de mudança que afetava diretamente sua vida. Pintar uma parede, retirar arbitrariamente objetos, forçar mudanças físicas para outros espaços, são movimentos tensionais e de profundas rupturas nessas margens.



Para além das experiências em campo, temos algumas passagens da já mencionada PSP (Sur, 2016) que salientam a complexidade desses processos, havendo inclusive termos nativos para eles: movimentos de “ancoragem” e “desancoragem”. São processos de inclusão e, ao mesmo tempo, de exclusão dos hábitos da rua que dizem respeito à “construção de uma nova identidade, [que vêm] [...] acompanhado[s] de desconstrução dos hábitos da rua, criação de uma rotina de compromissos e do desenvolvimento da confiança para cuidar de si” (SUR, 2016, p. 62). Para melhor elucidar, temos nesse importante documento o relato de uma senhora que “morava nas ruas e que atualmente ainda cozinha em uma fogueira sobre o chão, de frente para o fogão na sua nova casa.” (SUR, 2016, p. 62). Insistindo em formas “anormais” de vida, essas pessoas negam, reinventam, invertem e mudam os significados das construções que são representadas no senso comum como indispensáveis, como um fogão elétrico, ou um colchão confortável.

169

O esforço estatal – por meio das políticas públicas – pode ser encarado como um mecanismo que objetiva uma modificação nas condutas humanas, para que elas se afastem dos riscos, desviem-se dos perigos e revoltas sociais e insiram-se no conforto da vida naturalmente normalizada. “Em suma, toda a discursividade das e em torno das políticas públicas pode ser compreendida como estratégica para o governo das populações” (Veiga-Neto e Lopes, 2007, p. 958). O risco – nesses termos – não é o de que uma pessoa sem casa possa sofrer, mas sim a possibilidade dela romper com padrões e ideais daquilo que construímos sobre o que é morar. Assim, a forma mais eficiente para evitar esse risco é justamente incluir esse potencial desajuste nos padrões de vida estabelecidos.

Se André, um homem de 53 anos que vive há mais de 40 nas ruas, consegue desenvolver sua vida sem auxílio de medidas públicas – como um banheiro, lavanderia, água

potável – e já causa tensões apenas com sua permanência nas calçadas da cidade, podemos imaginar que, atendendo a essas demandas, André poderia ter a tão enfatizada dignidade humana prevista nos textos legislativos mais recentes e viver de forma mais digna na própria rua. Porém, e carregando toda complexidade que tentamos enfatizar neste artigo, talvez seja esse o grande pavor público: conviver sustentavelmente com essas outras formas de vida que desafiam a lógica estabelecida enquanto normal.

### **Considerações finais: outro lugares, outras utopias**

Michel Foucault, no texto *Outros espaços*, aborda esses lugares que “têm a curiosa propriedade de estar em relação com os outros posicionamentos, mas de um tal modo que eles suspendem, neutralizam, ou invertem o conjunto de relações que se encontram por eles designadas, refletidas ou pensadas” (Foucault, 2013, p. 414). As heterotopias são lugares reais “delineados na própria instituição da sociedade, e que são espécies de contrapositionamentos”, denunciam a ilusão maior dos outros posicionamentos da vida humana mantida em compartimentos. São espaços “fora de todos os lugares, embora eles sejam efetivamente localizáveis” (Foucault, 2013, p. 415).

Em “A terceira margem do rio”, conto magistral de Guimarães Rosa (2021), temos contato com a estória de um homem que – sem muita explicação – decide desenvolver sua vida dentro de uma canoa sobre as águas de um rio. O simbolismo dessa narrativa nos serve de aparato conceitual para localizarmos a rua nesse espaço criado em meio às águas da sociedade normalizada. As instituições recaem sobre toda coletividade, mas dentro dessas margens existem as localidades diferenciais que persistem em uma existência outra; são terceiras margens dentro das instituições abertas das sociedades ocidentais modernas.

Podemos, portanto, caracterizar aqui o universo das ruas como um desses “outros lugares”, com vidas heterotópicas desenvolvidas no avesso. Esse mundo não está apartado, não se encontra fora – está, cotidianamente, bem em frente a nós – mas, também não está dentro. Não é um mundo incluso, não faz parte do normal, do comum. Rebelando-se silenciosa e invisivelmente contra as forças condutoras das margens firmes, as pessoas que moram nas ruas não apenas sobrevivem, mas vivem essa espécie de “outro lugar”. Na terceira margem o povo carrega, apenas pelo fato de existir, outras *experiências*, outras visões de mundo, outros quereres, outros sonhos e outras possibilidades.

### **Giovanna Olinda dos Santos Bernardino**

Doutoranda e mestra em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Bacharel em Ciências e Humanidades e em Políticas Públicas pela UFABC

171

### **Alessandra Teixeira**

Professora adjunta da Universidade Federal do ABC. Doutora e mestra em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Líder do grupo de Pesquisa do CNPq *Resistências: Memória, controle social e interseccionalidade*. Bolsista Produtividade CNPq (PQ2) desde 2022.

### **Bibliografia**

- ALVES, Pedro; PAIXÃO, Ana Helena. 2017. Vinte anos após o crime, assassinos de Galdino reconstróem a vida. *Metrópoles*, 20 abr. 2017.  
Disponível em: <https://bit.ly/3sdRXqe>. Acesso em: 18 jul. 2023.
- BENJAMIN, Walter. 1986. Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura. In: BENJAMIN, Walter. *Obras escolhidas*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense. v. 1, pp. 167-221.
- BENJAMIN, Walter. 2010. *Rua de mão única*. In: BENJAMIN, Walter. *Obras escolhidas*. Tradução: R. Rodrigues Torres Filho e J. C. Martins Barbosa. São Paulo: Brasiliense, v. 2, pp. 67.

- BERNARDINO, Giovanna Olinda dos Santos. 2020. *A terceira margem das instituições: uma genealogia da “população em situação de rua”*. Dissertação de Mestrado em Ciência Humanas e Sociais. São Bernardo do Campo: UFABC. Disponível em: <https://bit.ly/3KMOoxx>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- BRASIL. 1890. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890.  
Promulga o Código Penal. *Coleção de Leis do Brasil*, v. 10, p. 2664  
Disponível em: <https://bit.ly/3OKr19g>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- BRASIL. 1941. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.  
Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, 13 out. 1941.  
Disponível em: <https://bit.ly/3si8xW4>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- BRASIL. 1974. Lei nº 6.179, de 11 de Dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 12 dez. 1974.  
Disponível em: <https://bit.ly/44emcdL>. Acesso em: 21 ago. 2023.
- BRASIL. 1988. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL. 2008. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política nacional para a inclusão social da população em situação de rua*. Brasília, DF: MDS.
- BRASIL. 2009. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 24 dez. 2009.  
Disponível em: <https://bit.ly/3KjHjJs>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- BRASIL. 2022. *Guia Brasileiro de Moradia Primeiro (Housing First)*. Brasília, DF: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, 2022.
- CHALHOUB, Sidney. 1986. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro na belle époque*. São Paulo: Brasiliense.
- FOUCAULT, Michel. 1978. *História da loucura na idade clássica*. São Paulo: Perspectiva.
- FOUCAULT, Michel. 1988. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal.
- FOUCAULT, Michel. 2008. *Segurança, território e população: curso dado no Collège de France*. São Paulo: Martins Fontes.
- FOUCAULT, Michel. 2013. De espaços outros. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 79, pp. 113-122.
- FOUCAULT, Michel. 2014. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 42. ed. Petrópolis: Vozes.

- FOUCAULT, Michel. 2015. *Microfísica do poder*. 3. ed. Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- FOUCAULT, Michel. 2016. *Subjetividade e verdade: curso no Collège de France (1980-1981)*. Trad. Rosemary Costhek Abílio. São Paulo: WMF Martins Fontes.
- MARTINS, Eduardo. 2003. *Os pobres e os termos de bem viver: novas formas de controle social no Império do Brasil*. Dissertação de Mestrado em História Política. Assis: Unesp.
- MENDIGOS já têm onde morar: recolhimento de emergência. 1964. *Folha de S.Paulo*, 24 fev. 1964.
- MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA. 2010. *Conhecer para lutar: cartilha para formação política*. [S. l.]: MNPR.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2015. Conselho de Direitos Humanos. *Relatório da relatora especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto*. Nova York: ONU. Disponível em: <https://bit.ly/3QGmKG8>. Acesso em: 16 ago. 2023.
- RACHID, Raquel. 2013. Vadiagem: efeitos revogados de uma contravenção que vigora. *Revista Liberdades*, n<sup>o</sup> 13, pp. 3-14.
- ROSA, João Guimarães. 2001. A terceira margem do rio. In: ROSA, João Guimarães. *Primeiras histórias*. 50. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 49-53.
- SÃO PAULO (Município). 1970. Lei n<sup>o</sup> 7.457 de 28 de Abril de 1970: Dispõe sobre a estrutura da Secretaria de Bem Estar Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, 30 abr. 1970.
- SÃO PAULO (Município). 2016. *Plano municipal de políticas para a população em situação de rua do município de São Paulo: Plano PopRua*. São Paulo: Prefeitura.
- STOFFELS, Marie-Ghislaine. 1977. *Os mendigos na cidade de São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SUR. 2016. *Pesquisa social participativa pop rua: relatório final: sistematização dos resultados da pesquisa social participativa*. São Paulo: SUR.
- TEIXEIRA, Alessandra; SALLA, Fernando Afonso; MARINHO, Maria Gabriela da Silva Martins da Cunha. 2016. Vadiagem e prisões correcionais em São Paulo: mecanismos de controle no firmamento da república. *Estudos Históricos*, v. 29, n. 58, pp. 381-400.
- VEIGA-NETO, Alfredo; LOPES, Maura Corcini. 2007. Inclusão e governamentalidade. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, pp. 947-963.



# AS MÁSCARAS DA OPRESSÃO: NOVAS LEITURAS DA RELAÇÃO RAÇA E CLASSE

Iderley Colombini

*Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: iderley.colombini@ie.ufrj.br.*

*Orcid: 0000-0001-6501-5842*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-174203/119>

## Introdução

O racismo na sociedade capitalista pode ser considerado uma das questões mais mal-interpretadas das ciências sociais – até mesmo por grande parte das correntes críticas, o que é refletido no próprio entendimento generalizado sobre esse processo em nossa sociedade. O racismo na sociedade capitalista, em linhas gerais, apresenta dois grandes entendimentos massificados e retroalimentados: um que o conceitualiza como uma questão moral e individual e outro que parte de uma dívida com o passado por falta de uma inserção social adequada e pela dificuldade de assimilação dessa população segregada. A constituição das relações capitalistas dentro da dinâmica de reprodução do capital por uma sociabilidade de classes dificilmente é vista como algo intrinsecamente ligado ao racismo, apagando qualquer conteúdo racial do processo de constituição de classe. Esse apagamento se deve em grande parte às más interpretações tanto do conteúdo do racismo quanto do processo de constituição de classe social, que acabam por separar as esferas sociais em objetos delimitados, os quais escondem em seus contornos as formas de contradição e dominação

social das relações capitalistas racializadas. Dessa maneira, neste artigo pretende-se aprofundar o debate sobre a constituição de classe para compreendê-lo por meio das formas de dominação social.

No Brasil, o mascaramento (mistificação) do racismo apresenta uma raiz profunda e atrelada a uma falsa inserção do negro na sociedade, o que daria origem ao mito da democracia racial. As análises críticas dentro desse contexto ficam muitas vezes reduzidas a apontar o problema da inserção do negro na sociedade capitalista como derivado de um problema histórico, o qual sem as devidas reparações levou a um mal funcionamento das relações democráticas capitalistas. O racismo, portanto, não é visto dentro dessas análises como um elemento constituidor da própria relação de classificação do ser humano na sociedade capitalista. O racismo passa então a ser objetificado e separado do todo, caracterizado não mais como uma questão estruturante da sociedade e parte da constituição de classe, mas sim reduzido a algo objetivamente separado e isolado, passível de ser corrigido ou assimilado pelas dinâmicas de competição capitalista.

A ideia de classe social não deve ser entendida como um agrupamento fixo, reduzida apenas às relações produtivas no seu sentido mais estreito. O processo de formação de classe decorre tanto da luta material quanto da luta simbólica para a separação social do ser humano, seja dos seus meios de vida, seja do seu entendimento como coletivo, configurando, assim, a constituição do indivíduo capitalista. Dentro dessa perspectiva que será desenvolvida neste texto, o racismo se torna um elemento fundante da constituição de classe social, superando (dialeticamente) o conteúdo das relações mercantis coloniais para a incorporação da questão racial em termos capitalistas.

Dentro desse quadro teórico brevemente apresentado; na próxima seção, aprofunda-se alguns dos principais referenciais conceituais quanto à questão racial e ao racismo,

centralizando a discussão no debate brasileiro e norte-americano. A terceira seção busca um aprofundamento sobre algumas questões condizentes ao processo de constituição de classe capitalista, assim como seu caráter de acumulação primitiva permanente. A quarta seção elucida sobre a noção de constituição de classe racializadas, apresentando alguns autores que trabalham dentro desse referencial, mas também expandindo a análise através da incorporação do debate sobre constituição de classes. A última seção é dedicada a breves comentários de conotação conclusiva.

### **A máscara da opressão**

Os estudos acerca da constituição social do racismo no Brasil,<sup>1</sup> assim como seu combate em termos gerais, partiram da rejeição das teorias racistas e das teses do mito da democracia racial brasileira, tão conhecida nos estudos de Gilberto Freyre (1980), mas difundida por vários outros autores dos anos de 1930 até 1950 (Azevedo, 1955; Pierson, 1945; Wagley et al., 1950). Contudo, a crítica (necessária), que se iniciou de forma mais consistente nos anos de 1950, foi realizada dentro de um paradigma de exceção, isto é, como se o racismo não fosse um elemento estrutural da sociedade capitalista, mas sim algo apartado dos mecanismos de sustentação desse sistema, seja pela suposta falha moral do indivíduo, seja por uma mal-assimilação do indivíduo quanto ao passado histórico.

Em termos gerais, não apenas no Brasil, a reconstrução das formas de sociabilidade capitalista no pós-guerra foi amplamente fundada na remodelação do racismo, passando de um mecanismo mais direto e segregacionista para formas

---

<sup>1</sup> A apresentação do debate sobre raça e classe feito nessa seção, tanto no Brasil quanto dos Estados Unidos (EUA), é apenas parcial, merecendo um aprofundamento que a extensão do artigo não comporta, dada a riqueza de toda a bibliografia sobre o assunto. Dessa forma, essa apresentação pretende construir uma linha (parcial) desse debate para auxiliar a compreensão de como o tema tem sido tratado e suas limitações teóricas sem, contudo, esgotar toda a literatura.



mais indiretas, subjetivizantes e institucionalizadas. O mito da democracia capitalista estava em reconstrução, ou seja, depois do holocausto, as formas de opressão e dominação tinham que ser recompreendidas como uma exceção, não como a norma social do capitalismo, o que levou os mecanismos internacionais construídos no pós-guerra a operarem arduamente nesse propósito.

O trabalho seminal de Gunnar Myrdal, de 1944, foi um marco teórico dentro desse debate, no qual o futuro secretário executivo da Comissão Econômica das Nações Unidas entendia o racismo como um dilema americano devido à contradição entre as forças de igualdade e prosperidade do capitalismo e o fraco desempenho socioeconômico da população negra (Myrdal, 2017).<sup>2</sup> A tese de Myrdal (2017) entende o racismo não como uma questão intrínseca ao capitalismo, mas exatamente o contrário, sendo apenas um problema moral individual, considerando a desigualdade racial como um problema do negro para assimilar as relações capitalistas.

177

Essa ideia acerca da necessidade de assimilação racial como se fosse um déficit por parte da população se tornará um dos cânones da questão racial, apesar de ser reformulada em novos termos a partir dos anos de 1950. Através dos programas de estudo e intervenção da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi consolidada uma visão mais consensual sobre racismo, que perdura até os dias atuais. Tendo como contexto o pós-guerra, a Organização das Nações Unidas (ONU) se colocou na tarefa de criar consensos e estruturas étnico-raciais que evitem novos perigos civilizatórios. Assim, o Brasil com o seu mito da democracia racial seria transformado em

---

<sup>2</sup> Não por acaso o pensamento posterior de Gunnar Myrdal terá um grande impacto nos estudos desenvolvimentistas da América Latina, construindo uma narrativa histórica da pobreza de forma dualística, em que o atraso traria o atraso em si, sendo necessário a modernização das partes atrasadas para o seu desenvolvimento e progresso.

“um ‘laboratório racial’, fornecendo o respaldo empírico necessário à luta política, revestida de ciência, da Unesco” (Maio, 1997, p. 5). O Brasil se tornava em termos raciais a nova aposta democrática, em que a igualdade das leis pudesse esconder o racismo, algo que foi implantado nos Estados Unidos (EUA) apenas após a década de 1960 com os movimentos pelos direitos civis.

Com ajuda da Unesco, serão financiados estudos e intervenções em várias capitais brasileiras durante os anos de 1950, tendo maior reconhecimento e influência nos estudos da Escola Paulista de Sociologia (Bastide e Fernandes, 1955). A princípio, esses estudos negarão o objetivo primário da Unesco de aprofundar e explicar a democracia racial brasileira, uma vez que evidenciavam o estado de conflito racial com obstáculos sociais (Bastide e Fernandes, 1955) que geravam uma grande desigualdade no país (Costa Pinto, 1953).

178 Se, por um lado, esses estudos foram em um caminho contrário ao que foi primariamente estabelecido no ideário da Unesco, por outro lado, estabelecerão um novo cânone quanto à questão racial, que manterá a compreensão do racismo conforme uma exceção, ou seja, como algo passível de correção e ajuste pela sociedade capitalista (Maio, 1999). Dentro do contexto de crescimento econômico, com forte urbanização e modernização, os autores irão “sofisticar os mecanismos de ocultamento do racismo institucional no Brasil” (Araújo, 2019, p. 70), uma vez que as forças sociais capitalistas democráticas continuavam a ser defendidas como necessariamente antirracistas. Dentro dos estudos financiados pela Unesco no Brasil se consolidará o paradigma de que

na ordem social capitalista, quebra-se a tendência ao desenvolvimento paralelo da estrutura social e da estratificação racial, sendo a desigualdade racial fruto de resquícios da escravidão, que levou a “incapacidade de

ajustamento econômico dos negros impedir que eles se localizassem coletivamente nas posições sociais conspícuas”. (Bastide e Fernandes, 1955, p. 142)

Em grande medida, as principais teses de Bastide e Fernandes (1955) podem ser vistas como formadoras da visão atual sobre a questão racial, mesmo entre grupos ditos progressistas ou críticos. Apesar dos estudos posteriores de Florestan Fernandes (1978, 2007) terem uma postura muito mais crítica sobre a questão racial no Brasil, principalmente com relação à capacidade da ordem capitalista superar as desigualdades e romper com o racismo, permanece na sua obra a visão do racismo reduzido a um déficit histórico com a escravidão, levando a uma incapacidade do negro em se assimilar na estrutura de competição capitalista. Dentro dessa perspectiva, apagam-se os processos e determinantes racistas da relação capitalista contemporânea, restando apenas um resquício histórico que demandaria algumas políticas focalizadas e um esforço de assimilação da população negra.

A visão da origem do racismo reduzida a um déficit puramente histórico, com alto teor assimilacionista da população negra, passa a ser incorporada por grande parte pela intelectualidade brasileira tanto por críticos aos estudos da Unesco quanto por trabalhos revisionistas com teor mais marxista. Mesmo trabalhos críticos e com forte apelo na luta antirracistas no Brasil, que estabeleceram duras críticas aos estudos da Unesco, apresentam uma defesa da necessidade de assimilação da população negra, como se fosse um problema que essas pessoas deveriam superar, não como um processo intrínseco à própria sociedade capitalista. Guerreiro Ramos (1950) e Abdias do Nascimento (1950), através dos estudos e intervenções em torno do teatro experimental do negro, também fizeram uma ampla defesa da questão racial como um problema a ser superado pelo negro por intermédio da sua assimilação nos ordenamentos capitalistas (Maio, 1997).

No final dos anos de 1970, a perspectiva da importância do racismo para compreender as desigualdades no Brasil ganha novo ímpeto também no meio acadêmico, tal qual no debate entre estratificação social e raça, com grande destaque para a contribuição de Carlos Hasenbalg. Contudo, enquanto análise da formação de classe racializada, Hasenbalg (1979) parte de grupos sociais observados, compondo uma estratificação em que se decompõe elementos de raça, gênero, mobilidade, emprego e regiões, ou seja, partindo dessas categorias como um dado para observar as desigualdades. Apesar da importante contribuição ao abrir toda uma linha de pesquisa sobre as desigualdades de renda e raça no país (Hasenbalg e Silva (1988, 1992); Hasenbalg, Lima e Silva (1999)), não há em sua abordagem espaço para uma análise da constituição da relação racializada de classes, uma vez que parte da sua separação para observação quantitativa de grupos previamente selecionados. Consoante afirmado pelo próprio autor, “ao reduzir a classe a um conglomerado de variáveis individuais, a estrutura de classes pode parecer como separada, divorciada de fenômenos como ideologia e ação coletiva. O que se realiza é uma passagem dos problemas de classe para de estratificação” (Hasenbalg, 1979, p. 99).

Hasenbalg (1979) dá um passo importante em criticar as análises que viam o racismo no Brasil como algo puramente ligado ao passado escravista, sem ser propriamente uma característica do capitalismo brasileiro. Contudo, ao invés de fazer essa crítica por meio da constituição das classes sociais no Brasil, ele parte de uma segmentação analítica sociológica, diferenciando grupos sociais sem analisar sua emergência nas relações capitalistas.<sup>3</sup> Dessa forma, classe e raça se tornam elementos apartados, como se os grupos

---

<sup>3</sup> Uma crítica mais detalhada às teorias de estratificação social e do estruturalismo marxista dentro da questão de classe será realizada na próxima seção. Para uma discussão teórica mais aprofundada, ver: Clarke (1978) e Bonefeld (1992).

sociais fossem meros dados existentes na sociedade e passíveis de serem dissecados pelo sociólogo.

Por outro lado, em termos gerais, os estudos marxistas no Brasil apresentam um longo histórico de omissão com relação à questão racial, salvo raras exceções, sobretudo dentro da historiografia, como os importantes estudos de Gorender (2011) e Moura (1994). A questão racial é vista como um problema secundário, dado o papel central das estruturas internas de classe e externa de divisão do trabalho. Logo, mesmo nos trabalhos de cunho marxistas sobre a questão racial, por exemplo Costa Pinto (1953), o fenômeno se deve apenas a um agravamento histórico da questão central que é a luta de classes. Na tradição marxista brasileira, a questão racial se torna mais uma reminiscência do escravismo (Ianni 1987, 1978), do que algo inerente ao processo de formação de classe no Brasil.

Clóvis Moura (1977), entretanto, representa uma exceção fundamental dentro do pensamento marxista brasileiro acerca da questão entre raça e classe, sobretudo por reformular a história da formação da sociedade brasileira através da luta da população negra. Apesar de grande parte da sua obra ser de cunho historiográfico sobre a luta do escravo e da população recém liberta, em Moura (1977) há uma valiosa análise do racismo estruturante no país. Nesse sentido, embora haja um referencial contraditório da teoria de classes marxistas, o autor consegue avanços extremamente relevantes na compreensão do papel do racismo dentro da constituição social do capitalismo brasileiro.

Assim, há uma descrição muito rica de como as relações de classes no Brasil ganham um caráter racial por meio dos processos de diferenciação e especificação, em que as classes dominantes buscam por intermédio do racismo manter seus privilégios na sociedade capitalista. Dessa forma, “as classes dominantes, através de uma série de mecanismos de defesa, inconscientes, mas atuantes, conseguem, com o preconceito

de cor, manter o equilíbrio da mão de obra, garantindo-lhe alta taxa de mais-valia” (Moura 1977, p. 86).

Moura (1977) mesmo com um arcabouço problemático sobre teoria de classes, conforme veremos na próxima seção, consegue incorporar a centralidade da relação racial. Contudo, essa incorporação se dá limitada por uma espécie de usurpação dos preconceitos raciais pelas classes dominantes para o benefício de seus interesses. Não há, consoante defenderemos nas duas próximas seções, uma análise de um processo de construção de classificação social, em que o elemento racial é indissociável das estruturas produtivas e econômicas. Em outras palavras, ao invés de compreender como uma classe já estabelecida se apropria de uma relação social passada (no caso, o racismo), é preponderante compreender como as próprias classes são constituídas em termos raciais, não só historicamente, mas também logicamente na relação capitalista.

182

Nas últimas décadas, o debate sobre o racismo avançou muito com valiosas contribuições que passaram a revelar o caráter mais estruturante da questão racial, assim como as suas várias formas de manifestação e opressão. A difusão do dito capitalismo neoliberal com manutenção do racismo e das desigualdades raciais impôs às mais diversas linhas teóricas a urgência em abordar a relação entre classe e raça.

Nos EUA, a visão do racismo como fator estruturante na sociedade já apresentava uma longa tradição, conforme assinalou Cedric Robinson (1983), com a sua noção de tradição negra radical em que mostra uma genealogia em torno do trabalho de C. L. R. James, W. E. B. Du Bois e Richard Wright.<sup>4</sup> Contudo, foi dentro do contexto da nova face neoliberal do capitalismo que houve a expansão de uma leitura crítica de como a equiparação de direitos não

---

<sup>4</sup> A plena consciência da existência de um racismo estruturante na democracia capitalista também constitui importantes estudos pioneiros dos intelectuais vinculados aos panteras negras, como a noção de racismo institucional (Hamilton e Ture, 1992).

garante a igualdade racial, colocando o racismo estrutural<sup>5</sup> como algo intrínseco à formação do Estado capitalista (entre outros, Banton, 1987; Omi e Winant, 1994; Bonilla-Silva, 1997; Füredi, 1998; Goldberg, 2002 e Jung, 2015). Na via contrária ao processo de igualdade racial na democracia capitalista, a inexistência de diferenciações jurídicas levou a novas formas de ocultamento do racismo (*color blind racism*), em que o antirracismo se torna um antirracismo (Goldberg, 2002) em uma “sociedade racista aparentemente sem raça” (Bonilla-Silva, 2003).

Omi e Winant (1994) terão uma grande repercussão nesse debate, tornando-se um marco de reconstituição do Estado-nação norte americano e da formação racista em seu interior. De matriz gramsciana, a leitura de Omi e Winant (1994) apresenta um forte peso da dimensão ideológica-cultural quanto à questão racial na formação do Estado norte americano. Bonilla-Silva (1997), pretendendo avançar na análise do “racismo estrutural” com um arcabouço da obra de Poulantzas, buscará retirar o peso daquilo que ele chama de reducionismo idealista sobre o racismo. Na análise de Bonilla-Silva (1997), o racismo se torna a facção ideológica de um Estado-nação “em que os níveis econômico, político, social e ideológico são parcialmente estruturados pela colocação de atores em categorias raciais ou raças”<sup>6</sup> (Bonilla-Silva 1997, p. 469). Goldberg (2002) e Jung (2015) partirão da análise de Bonilla-Silva para aprofundarem o processo de formação racial no Estado norte americano. Enquanto Goldberg (2002) foca em analisar a formação de uma Estado racial, com suas particularidades neoliberais do racismo oculto na negação da raça (*raceless racism*, conforme Goldberg, 2008),

183

---

<sup>5</sup> No Brasil, uma ótima introdução sobre o racismo estrutural pode ser vista em Almeida (2019), assim como a importante leitura histórica de construção desse racismo estrutural em Oliveira (2022).

<sup>6</sup> No original: “*in which economic, political, social, and ideological levels are partially structured by the placement of actors in racial categories or races*” (Bonilla-Silva 1997, p. 469).

Jung (2015) expandirá o conceito de estrutura racial na sustentação de um Estado-império. A matriz expansionista dos EUA não seria de uma nação, ou seja, partindo de um referencial neo-weberiano, o estado-racial norte americano teria uma lógica imperial de conquista e dominação sobre povos e territórios (Jung, 2015).

Apesar da extrema importância desses estudos sobre o racismo estrutural, eles ficam presos dentro do arcabouço estatal, transformando o racismo, ou a estrutura racial, em um apêndice de manutenção do Estado. A visão estruturalista se assenta em uma interseccionalidade de esferas, dividindo a relação social em vários campos distintos, os quais se unificariam no Estado. A unificação dessas estruturas no Estado implica em uma forte objetificação da política estatal, “apagando as relações sociais de dominação e exploração internas às estruturas” (Clarke, 1977, p. 17). Nesse caso, é justamente essa problemática que precisa ser discutida, sobretudo porque os processos de constituição de raça e classe não devem ficar engessados às estruturas estatais, uma vez que o próprio Estado é uma construção social e não o contrário, tal qual a sua aparência objetificada nos faz ver.<sup>7</sup> Em razão disso, mesmo trazendo a questão racial como uma estrutura importante que perpassaria os diferentes campos sociais, ela continuaria sendo uma parte em separado, um acessório passível de correção ou assimilação, mesmo que essa “perspectiva possível não estivesse próxima” (King e Smith, 2005, p. 75).

No Brasil, o estudo da formação do Estado brasileiro através da centralidade da questão racial foi amplamente difundido pelo trabalho de Souza (2017). Se por um lado tem um grande mérito de difundir a centralidade da questão

---

<sup>7</sup> A discussão do Estado como a forma política da sociedade capitalista pode ser vista no longo debate já presente em Pachukanis (1988), nos teóricos derivacionistas do Estado (Offe, 1975; Hirsch, 2010) e nas novas leituras da obra de Marx (Clarke, 1991; Bonnefeld, 1992; Holloway e Picciotto, 1978).



racial para um público mais amplo, por outro lado, sua análise traz uma série de problemas que retomam “a perspectiva integracionista que transfere para o negro a responsabilidade (decorrente de sua inadaptabilidade) pela condição na qual se encontra” (Araújo, 2019, p.78). Em Souza (2017), o racismo passa a ser visto como um déficit de capitais simbólicos que seriam aproveitados por uma elite parasitária, por isso a necessidade dos negros se assimilarem na sociedade para o pleno avanço das forças de desenvolvimento capitalista.<sup>8</sup>

Apesar do importante avanço recente das teorias sobre o racismo estrutural, além da força das denúncias das várias formas de racismo e da luta dos movimentos negros, ainda é necessário aprofundar a compreensão do racismo como uma não exceção (seja de um indivíduo, de um déficit com o passado, seja por uma característica do Estado), mas como constituinte da própria formação das relações sociais que norteiam as nossas vidas cotidianas. O racismo não pode ser visto fora de contexto, como uma disputa política a-histórica entre grupos e interesses, como se não existisse uma forma de se relacionar socialmente. Conforme lembrado por Mbembe (2018), o racismo já existia antes da sociedade capitalista, entretanto, representava outro processo social, a forma atual do racismo só pode ser compreendida em sua totalidade dentro das relações capitalistas.

185

---

<sup>8</sup> Souza (2017) continuará sua trilha teórica já trabalhada em Souza (2015), em que busca expandir o referencial teórico de Pierre Bourdieu, através da incorporação das teorias de Michael Foucault e Charles Taylor, para a construção de um processo de formação nacional, mas agora com a centralidade da escravidão e da questão racial. Em sua concepção, os déficits de capitais simbólicos da população negra seriam utilizados pela elite brasileira na construção de um Estado extremamente desigual, por isso a necessidade de uma espécie de um desenvolvimentismo simbólico para a readequação do negro e o pleno florescimento do capitalismo no Estado brasileiro. Dessa forma, Souza (2017) ao invés de ressaltar o caráter estrutural do racismo para a formação capitalista brasileira, retoma a abordagem do negro como um problema para o florescimento do Estado brasileiro, acreditando na capacidade plena das forças capitalistas, uma vez que deixem de ser atrapalhadas pelas elites parasitárias que impedem a igualdade dos tais capitais simbólicos.

É preponderante entender o que e como se constitui o racismo na sociedade capitalista, não apenas em uma relação de poder abstrata unificada pelo Estado. Grande parte da omissão desse caráter totalizante do racismo se deve a uma má leitura sobre o processo de constituição das classes sociais, principalmente do marxismo tradicional historicamente fundado em um reducionismo economicista. Por isso, na próxima seção, será apresentada uma outra leitura quanto à constituição das classes sociais para assim poder compreender de forma mais adequada as formas do racismo e sua importância na gênese da nossa formação social.

### **A máscara da contradição**

A omissão das teorias sociais ao tratar da questão racial como constituidora das relações sociais gerais, não apenas vinculada em alguma estrutura estatal, se deve em grande parte a uma má leitura sobre o conteúdo das relações capitalistas. O próprio marxismo tradicional (Postone, 2014) apresenta uma visão economicista, que compreende as classes sociais como um grupo de função específica dentro da produção, reduzindo a constituição social a uma mecânica de distribuição de renda, em que todas as outras esferas da vida, com exceção da econômica, desaparecem ou se tornam secundárias. Em uma leitura oposta, a classe deve ser entendida por meio da relação de constituição social, na qual classifica a humanidade na forma de indivíduo capitalista, separando-o tanto do seu sentido de coletividade quanto dos seus meios de vida autônomos. É nessa constituição de ser humano separado, classificado e dividido em indivíduo, que a questão racial (e o racismo) se torna central para a gênese da relação social atual.

As classes não são coisas ou grupos definidos por meio de posições fixas dentro de uma estrutura econômica imaginada. “Existe atualmente uma tentação generalizada em supor que a classe é uma coisa”, a tal ponto que poderia

ser capaz de defini-la “quase matematicamente – uma quantidade de homens que se encontra numa certa proporção com os meios de produção” (Thompson, 2004, p. 10). Logo, a ideia de classe não deve ser entendida como uma estrutura ou uma categoria dada, mas como uma relação social de classificação e objetificação do ser humano. Sendo assim o proletariado não é nem um grupo de indivíduos em contraste com o capital (empiristas) nem um lugar na estrutura produtiva (estruturalista) (Gunn, 1987). A visão coisificada da classe como uma posição na estrutura produtiva leva ao desaparecimento da sua constituição social, apagando o próprio caráter social do seu processo.

Nas leituras sociológicas, a classe (assim como outros conceitos) é tomada como um dado, como categoria fixa, ao invés de ser compreendida como processo de constituição da própria relação que estão teorizando. A existência de classe e sua constituição não podem estar separadas. Logo, ao afirmar a sua existência deve-se evidenciar o processo de constituição de uma determinada relação (Holloway, 1999). Isto é, as classes sociais não devem ser vistas como grupos econômicos, mas como um processo de classificação do ser humano. Portanto, a tal da luta de classe não pode ser reduzida a uma luta entre grupos sociais, pois isso é justamente o que essa forma de relação de dominação aparenta e quer que seja visto. “A luta de classe é uma luta para classificar e contra ser classificado” (Holloway, 1999, p. 115).

A classe é uma relação social de dominação que através da sua aparência de competição e luta entre grupos sociais divide o ser humano da noção de sujeito coletivo e o separa das condições de vida autônoma (Dalla Costa, 1995), categorizando grupos em superiores e inferiores – como legítimos vencedores e como dignos de trabalhos forçados e experiências de morte cotidiana. A luta de classe, portanto, ganha uma noção mais ampla, em que a totalidade das práticas sociais estão em questão, assim se luta contra o processo de

classificação e, sobretudo, contra ser inferiorizado, coisificado e separado. Por isso a luta antirracista é uma questão central, já que se opõe à gênese da constituição social dominante e opressora, e não algo secundário ou resolvido com a assimilação de algum passado.

Dentro dessa concepção, a separação das noções de classe e racismo é justamente o que apaga a possibilidade de compreensão do racismo como elemento fundante das relações sociais e não como um processo reduzido a um elemento moral/individual, um resquício histórico ou a um apêndice estrutural do Estado. O que a concepção dialética de classe proposta por Marx possibilita é exatamente fugir do reducionismo, por exemplo o caso da análise fragmentária e pluralista do estruturalismo, a qual acaba por “falsear a contradição fundamental que se pretende analisar” (Gunn, 1997, p. 6).

A gênese cotidiana das relações sociais é uma classificação do ser humano, em que ele se torna coisificado, perdendo a dimensão de sua construção humana coletiva para uma relação entre coisas – entre mercadorias. Dentro do marxismo tradicional, essa gênese é concebida apenas do ponto de vista histórico, sendo acumulação primitiva um momento passado de separação das pessoas de suas formas de vida, uma vez que os indivíduos são transformados em mercadorias disponíveis nos mercados de trabalho (na Europa) ou de escravos (nas Américas). A partir dessa acumulação originária, com a instituição formal das relações mercantis (fim da servidão e escravidão), a separação direta deixaria de existir para a consolidação das formas ditas capitalistas. Mais uma vez essa leitura que centra em atos do passado acaba por apagar a constituição presente, ou seja, desaparece o elemento de formação contínua da sociedade atual. Nessa esteira, uma vez que se institucionalizou a reprodução das classes sociais, o processo de classificação e racialização do ser humano desaparece na dinâmica de concorrência (ou disputa e competição) entre grupos de interesse. A acumulação primitiva não

deve ser vista como algo simplesmente histórico, mas como um processo permanente (Bonefeld, 2011; De Angelis, 2012; Midnight Notes Collective, 1990).

A noção de acumulação primitiva permanente, contudo, não deve ser entendida ainda em sua noção economicista reduzida, ou seja, como necessidade permanente de extração de mais valor de fora do sistema de acumulação.<sup>9</sup> A redução ao processo mecanicista de extração de valor leva a um retorno ao sistema de competição de grupos, novamente apagando a constituição das relações sociais em suas formas específicas. Não por acaso, essa competição por mais valor leva à objetificação das disputas interestatais, concebendo novamente o Estado como um ente autônomo e composto por suas várias estruturas e campos de interesse. Mesmo nas melhores construções analíticas que salientam a importância da questão racial e colonial (Losurdo, 2015, 2018), ela sempre se encontra como um apêndice da competição e disputa dos Estados-imperiais. Outra vez, a classificação humana como relação social desaparece, restando apenas aparatos dos Estados-imperiais para práticas coloniais de desapropriação.

A acumulação primitiva permanente aqui exposta é entendida como a criação constantemente renovada dos pressupostos das relações sociais capitalistas, ou seja, a separação da massa da população dos meios de existência. Logo, se ela é vista conforme um momento histórico de separação do ser humano, a sua forma permanente consiste em naturalizar

---

<sup>9</sup> Dentro do marxismo tradicional, marcado em grande medida pelo debate sobre o imperialismo, há uma visão da análise de Marx, em *O Capital*, partindo de uma economia capitalista fechada (Pradella, 2013), como se a expansão e a origem do capitalismo estivessem dentro de um Estado-nação único, sendo o mercado mundial marcado pela concorrência de capitais nacionais muitas vezes corporificados nos interesses do Estado-nação. Dessa forma, o sistema capitalista moderno seria marcado pela concorrência entre esses capitais monopolizados nos Estados, fase imperialista (Lenin, 1917/2008), ou pela expropriação de mais valor de fora do sistema como necessidade de manutenção do processo de acumulação interna (Luxemburgo, 1913/1985).

essa separação, reproduzindo os condicionantes das relações sociais capitalistas. Assim, “a acumulação primitiva que aparentemente desaparece na acumulação capitalista o faz somente para reaparecer como o resultado natural da sua reprodução” (Bonefeld, 2011, p. 385). Os processos sociais de violência, desapropriação, inferiorização, coisificação e classificação do ser humano que apareciam como singulares (históricos), tornam-se aparentemente naturalizados ao reproduzir as bases da atual relação social.

Esses pressupostos, que originalmente apareciam como condições de seu devir, [...], aparecem agora como resultado de sua própria efetivação, de sua efetividade, como condições postas por ele – não como condições de sua gênese, mas como resultados de sua existência. (Marx, 2011, p. 611)

190

A questão racial e da escravidão, conforme mostrou Marx, serão centrais para o processo da acumulação primitiva em sua forma histórica. “O extermínio, a escravização e a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva.” (Marx, 2013, p. 999). O sistema colonial se configurou de forma violenta e brutal ao lidar com as populações negra e indígena em um projeto perverso capaz de impulsionar o processo de transformação dos modos de relação social. Sobre os negros e indígenas se configurou a constituição de pressupostos baseados em relações sociais capitalistas, uma vez que o ser humano passou a ser classificado e separado dos seus meios de vida. Essa acumulação originária, contudo, não contém apenas a sua forma histórica, uma vez que a essência da sua lógica se torna presente permanentemente na reprodução dessa relação social.

O que é imprescindível, portanto, para a compreensão do racismo nas formas atuais das relações sociais (não reduzida a um aparato do Estado) não é seu congelamento em um déficit com o passado, como se fosse uma singularidade histórica, mas como resultado de sua própria efetivação, ou seja, como resultado da própria existência das formas atuais de relações sociais pautadas por classes racializadas. O racismo dentro da constituição das relações sociais não está apenas no passado, mas dentro da própria forma em que se efetiva a existência da nossa sociedade. O processo de constituição de classe na reprodução capitalista continua a operar através da brutal violência racializada, mas agora em sua forma naturalizada, como se fosse apenas fruto da competição entre os grupos de interesse. Na sua forma naturalizada, o racismo só se torna possível como resultado da competição capitalista, em que necessitaria maior esforço dos negros e indígenas (assim como do Estado) para a sua assimilação dessa população.

191

A relação entre essas duas formas de constituição de classe, histórica e permanente pode ser mais esclarecida pelo entendimento do termo alemão *Aufhebung*, traduzido aqui como superação dialética. Em termos hegelianos, *Aufhebung* indica um processo dialético de uma negação determinada (Gunn, 2015), isto é, uma determinação que também nega o próprio termo, ao passo que, de tão negado, se transforma em um novo termo. Nessa negação determinada, o próprio termo negado perde a sua existência independente e faz isso ao mesmo tempo em que o seu caráter essencial é mantido no novo termo – o novo termo é informado pelo termo negado (Bonefeld, 2014). O fato da manutenção da essência do termo negado ser mantido no novo termo implica que a essência de ambos seja a mesma, apesar de se apresentarem como diferentes.

Não por acaso, o termo *Aufhebung* expressa significados diferentes e contraditórios, tais quais: levantar, tornar

inválido ou cancelar/eliminar, manter/preservar e até mesmo transcender/elevar. Dessa forma, a sociabilidade capitalista, como superação dialética da colônia (acumulação primitiva), mantém a essência da sua violência racializada no processo de constituição de classe, mas agora em sua forma naturalizada, eliminando a escravidão. Mesmo no mundo encantado da competição com direitos iguais, a sociabilidade capitalista impescinde do racismo para o processo de classificação humana.

Na próxima seção, pretende-se avançar na análise do processo de constituição de classe racializada. Para isso, serão utilizadas valiosas contribuições quanto às formas do racismo em nossa sociedade. A intenção maior dessa próxima seção está em compreender a centralidade dessas formas sociais racistas para as relações capitalistas de classificação humana, tendo como dimensão a constituição da relação social que nos envolve, indo além de estruturas estamentais ou aspectos psicológicos morais e individuais.

192

## **Derrubando a máscara**

Grande parte do esforço desempenhado nesta pesquisa, parcialmente materializado neste artigo, trata de incorporar a análise de Frantz Fanon (2008) em termos da constituição social em classes capitalistas conforme apresentado na seção anterior.<sup>10</sup> Não apenas em termos psicológicos, mas em termos da classificação social do ser humano, ou seja, como as máscaras brancas vestem a pele negra para sua alienação e objetificação. Nos últimos anos, essa expansão do pensamento de Frantz Fanon tem sido crucial para o pensamento crítico, trazendo uma revolução na maneira de compreensão da questão racial em nossa sociedade. Grande parte

---

<sup>10</sup> A dimensão da constituição social da análise de Fanon (2008) já havia sido apresentada pelo próprio autor: “A análise que empreendemos é psicológica. No entanto, permanece evidente que a verdadeira desalienação do negro implica uma súbita tomada de consciência das realidades econômicas e sociais.” (Fanon, 2008, p. 28).



desse pensamento, entretanto, cai em uma individualização em forma de multidão dos processos sociais, com grande influência do chamado pós-estruturalismo presente nas obras de Foucault e de Deleuze. Por isso, a intenção nessa pesquisa é incorporar essas dimensões do racismo na constituição da totalidade do ser social, mas sem cair em um retorno nas particularizações das heteroestruturas, heterarquias e multidões. Uma vez que se compreende a constituição da sociabilidade capitalista como um processo de classificação e separação do ser humano, não há razão para retornar aos processos já autonomizados das relações de poder, as quais sempre ficam dependentes de uma unidade estatal (seja nação, império, seja um sistema mundo global).

Nos últimos anos, a corrente teórica dos estudos decoloniais tem trazido para o debate sobre o racismo uma importante contribuição crítica (entre outros, Quijano (2010, 2019), Grosfoguel (2010), Verdesio (2018) e Mignolo (2003, 2009)). A reflexão sobre a decolonialidade traz a importante contribuição de romper com a tradição da economia-política em colocar a ênfase nos processos econômicos-produtivos, perdendo a dimensão social ampla de como as formas de dominação se constituem, tanto nos seus aspectos econômicos, quanto culturais, políticos e raciais. Contudo, essa reflexão decolonial mantém sua análise compartimentada, uma vez que entende o capitalismo como economia (Grosfoguel, 2010), em que se torna necessária a fragmentação em múltiplas matrizes de poder, voltando aos conceitos estruturais compartimentados dependentes da unidade estatal, como heterogeneidade estrutural (Quijano, 2010) e heterarquia (Kontopoulos, 1993).

Em contrapartida, Franz Fanon, em seu livro *Pele Negra, Máscaras Brancas* (1952), traz uma contribuição essencial para a compreensão do racismo como processo de constituição da relação social capitalista não compartimentada. Fanon (2008) apresenta o racismo não como uma

concepção reduzida aos termos discriminatórios que nasceriam de uma cultura de classe social, de um grupo ou de um povo, mas como um elemento estruturante da organização social vigente (Fanon, 2008, p. 85). Nessa concepção construída por Fanon, uma sociedade é racista em sua totalidade, não dependendo de setores específicos em que a discriminação surja com maior eminência.

A concepção de racismo em Fanon está estabelecida no que ele chama de um complexo de autoridade (Fanon, 2008), o qual se constrói no “subjetivo social relações hierárquicas de classificação dos seres humanos em raças e etnias” (Fanon, 2008, p. 90) Por meio da criação desse complexo de classificação, cria-se a concepção do negro como inferior. O racismo, portanto, além da sua forma direta de segregação, constitui-se como um fenômeno social de inferiorização subjetiva e simbólica na classificação de parte da sociedade, em que não só se realizam processos mais sutis de inferiorização, como o próprio agredido passa a se constituir subjetivamente e simbolicamente como inferiorizado.

194

O pensamento de Fanon (2008) é construído, principalmente, por uma base teórica do existencialismo de Sartre e da psicanálise de Lacan, tendo maior centralidade o aspecto psicológico em sua análise. Achille Mbembe, em seu livro *Crítica da Razão Negra – Ensaio sobre o racismo contemporâneo*, de 2013, construirá, em forte debate com a obra de Fanon, uma apresentação da evolução do pensamento racial no capitalismo e suas formas (máscaras) utilizadas para a manutenção de sua invisibilidade. Mbembe (2018) constrói de forma indissociável a subjugação do negro e a exploração capitalista, descrevendo como, desde a plantação na colônia, o conceito de escravo acaba por se fundir com o de negro, até estes se tornarem sobreponíveis. Dessa maneira, pela constituição das relações capitalistas, o negro passa de homem-metal (exploração mineira na

África) a homem-mercadoria (tráfico negreiro de escravos) e, daí, a homem-moeda (como produto de troca no capitalismo). O racismo se constitui, assim, como modelo legitimador da opressão e da exploração ao serviço do capitalismo (Mbembe, 2018), o qual tem como necessidade pressupostos raciais para validar uma superexploração.

A produção social do racismo é a produção social de um mundo classificado, como diria Mbembe, ou seja, “produzi-lo é gerar um vínculo social de sujeição e um corpo de extração, isto é, um corpo inteiramente exposto à vontade de um senhor e do qual nos esforçamos para obter o máximo rendimento” (2018, p. 42). O racismo é o que permite a classificação humana em “meio a categorias abstratas, aqueles que se procura estigmatizar e, eventualmente, internar ou expulsar” (Mbembe, 2018, p. 74).

Mbembe (2018) permite que se compreenda o racismo social não como algo histórico ou um resquício estruturante de uma sociabilidade antiga, mas um processo presente e contínuo, agora com novas formas de manifestação. O processo de constituição social capitalista tem sua gênese como racial não apenas no período colonial, mas na própria forma contemporânea em que se separa a humanidade rotineiramente, os classificando em aptos e inaptos, em destinados ao mercado de trabalho, ao exército de reserva ou às prisões e à morte.

A importante percepção da internalização do racismo na estrutura da relação capitalista de Mbembe (2018), contudo, ainda fica imposta na subjetivação desse indivíduo capitalista, dada sua matriz foucaultiana de pensamento,<sup>11</sup> por isso a relevância de compreender esse processo de racialização na própria constituição da relação social em si, não apenas no sujeito. A constituição de um mundo social dividido em que as relações de manutenção e reprodução

---

<sup>11</sup> Os debates sobre as limitações das abordagens foucaultianas para a análise dos processos de constituição de classes sociais fogem do escopo deste artigo, contudo uma discussão teórica aprofundada pode ser vista em Bonnet (2009).

da vida ocorrem por meio da relação entre coisas, às costas dos seres humanos, depende do processo permanente de criação dos seus pressupostos racializados, em que de forma natural parte da população é objetificada como inferior. O pressuposto racial constituído historicamente na acumulação originária colonial passa a ser reproduzido por meio da própria existência dessa relação. A reprodução da separação humana em classes parte da situação já pressuposta de uma vida social racializada, ou seja, ao reproduzir a sociabilidade capitalista também se reproduz a hierarquização racial.

A morte, a segregação, a fome, o encarceramento e a inferiorização que ocorrem na sociedade capitalista dentro de um marco de liberdade legal também carregam em si, com uma aparência natural, a construção social racializada. É na sociedade invertida, em que o ser humano se transforma em objeto vendido e estocável – classificado e dividido –, que o racismo desaparece como construção social, aparecendo apenas como resquícios históricos, problemas morais ou partes de estruturas estatais. É impossível dissociar no processo de constituição social atual a distinção em classe e a distinção em raça, essa separação só se torna possível na aparência reificada de nossas vidas. Por meio das subjetividades hierarquizantes e fetichizantes, os seres humanos são classificados e inferiorizados, destituídos dos seus meios de vida autônomos e racializados em uma mesma unidade social.

A fetichização, em que as relações entre pessoas se tornam relações entre coisas, é caracterizada pela classificação humana em hierarquias sociais, dividindo em indivíduos capitalistas alienados, os quais ao se relacionarem como mercadorias estabelecem relações de dominação e de inferiorização social. O racismo se torna, portanto, central para a classificação no interior do processo de fetichização, mas restando às costas dos indivíduos, que compreendem como natural a sua vida em uma relação entre coisas compráveis e estocáveis. A segregação, o encarceramento, a inferiorização

subjetivizante, as desigualdades materiais e as experiências de morte cotidianas das populações negras e indígenas que transformam o ser humano em mercadoria barata (ou em reserva latente) na sociedade capitalista perdem na aparência seu caráter de violência brutal direta dos tempos coloniais para se transformarem em problemas pontuais de assimilação e em déficits históricos de incorporação nos mercados competitivos.

Somente a partir da consolidação e reprodução dessa classificação capitalista do ser humano, o qual passa a se auto entender como indivíduo e como ser vendável racializado, que é possível compreender as demais formas sociais. O Estado, assim como todos os seus aparatos repressivos e racistas, se constitui como forma política dessa relação capitalista de classificação, não ao contrário, como se fosse uma espécie de ente autônomo capaz de criar e unificar relações sociais ao bel prazer de determinados grupos de interesse. A inversão aparente da gênese da sociedade capitalista, cujas formas se transformam no todo, impede a compreensão de como a luta antirracista não é apenas identitária, mas uma luta contra a própria classificação humana.

197

## **Conclusão**

A omissão das teorias sociais ao tratar da questão racial como constituidora das relações sociais gerais, não apenas vinculada em alguma estrutura estatal, se deve em grande parte a uma má leitura sobre o conteúdo das relações capitalistas. Baseada em uma visão economicista, as classes sociais são compreendidas como um grupo de função específica dentro da produção, reduzindo a constituição social a uma mecânica de distribuição de renda, em que todas as outras esferas da vida, com exceção da econômica, desaparecem ou se tornam secundárias. Em uma leitura oposta, a classe deve ser entendida por meio de uma relação de constituição social, na qual classifica a humanidade na forma de

indivíduo capitalista, separando-o tanto do seu sentido de coletividade quanto dos seus meios de vida autônomos. É nessa constituição de ser humano separado, classificado e dividido em indivíduo, que a questão racial (e o racismo) se torna central para a gênese da relação social atual.

O que é imprescindível, portanto, para a compreensão do racismo nas formas atuais das relações sociais (não reduzida a um aparato do Estado) não é seu congelamento em um déficit com o passado, como se fosse uma singularidade histórica, mas como resultado de sua própria efetivação, ou seja, como resultado da própria existência das formas atuais de relações sociais pautadas por classes racializadas. O processo de constituição de classe na reprodução capitalista continua a operar através da brutal violência racializada, mas agora em sua forma naturalizada aparente, como se fosse apenas fruto da competição entre os grupos de interesse.

198 A morte, a segregação, a fome, o encarceramento e a inferiorização que ocorrem na sociedade capitalista dentro de um marco de liberdade legal também carregam em si, com uma aparência natural, a construção social racializada. É na sociedade invertida, em que o ser humano se transforma em objeto vendido e estocável – classificado e dividido –, que o racismo desaparece como construção social, aparecendo apenas como resquícios históricos, problemas morais ou partes de estruturas estatais. A inversão aparente da gênese da sociedade capitalista, cujas formas se transformam no todo, impede a compreensão de como a luta antirracista não é apenas um caráter identitário, mas uma luta contra a própria classificação humana. A luta de classe, portanto, ganha uma noção mais rica, em que a totalidade das práticas sociais estão em questão, assim se luta contra o processo de classificação e, sobretudo, contra ser inferiorizado, coisificado e separado. Por isso a luta antirracista é uma questão central, já que se opõe à gênese da constituição social dominante e opressora, e não algo secundário

resolvido com a assimilação de algum passado corporificado nas estruturas estatais.

## Iderley Colombini

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) e dos programas de pós-graduação em Teoria Econômica (PPGE-UFRJ) e Economia Política Internacional (PEPI-UFRJ).

## Bibliografia

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. 2019. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento.
- ARAÚJO, Danielle Pereira de. 2019. *A cota paulista é mais inteligente: o programa de inclusão com mérito no ensino superior público paulista e o confinamento racial da classe média branca*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas: IFCH/Unicamp.
- AZEVEDO, Thales. 1955. *As elites de cor*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- BASTIDE, Roger; FERNANDES, Florestan. 1955. *Branços e negros em São Paulo*. São Paulo: Anhembi.
- BANTON, Michael. 1987. *Racial theories*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BONEFELD, Werner. 2014. *Critical theory and the critique of political economy*. London: Bloomsbury.
- BONEFELD, Werner. 2011. Primitive accumulation and capitalist accumulation: notes on social constitution and expropriation. *Science & Society*, v. 75, n. 3, pp. 379-399. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41290175>. Acesso em: 17 ago. 2023.
- BONEFELD, Werner. 1992. Social constitution and the form of the capitalist state. In: BONEFELD, Werner; GUNN, Richard; PSYCHOPEDIS, Kosmas (ed.). *Open Marxism vol. I: history and dialectics*. London: Pluto Press.
- BONILLA-SILVA, Eduardo. 1997. Rethinking racism: toward a structural interpretation. *American Sociological Review*, v. 62, n. 3, pp. 465-480.
- BONILLA-SILVA, Eduardo. 2003. *Racism without racists: color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- BONNET, Alberto. 2009. Antagonism and Difference: Negative Dialectics and Poststructuralism in view of the Critique of Modern Capitalism.

- In: HOLLOWAY, John; MATAMOROS, Fernando; TISCHLER, Sergio. *Negativity and Revolution: Adorno and political activism*. London: Pluto Press.
- CLARKE, Simon (ed.). 1991. *The state debate*. London: Palgrave.
- CLARKE, Simon. 1977. Marxism, sociology and poulantzas theory of the state. *Capital & Class*, v. 1, n. 2, pp. 1-31.
- CLARKE, Simon. 1978. Capital, fractions of capital and the state. *Capital & Class*, v. 2, n. 2, pp. 32-77.
- COSTA PINTO, Luiz de Aguiar. 1953. *O negro no Rio de Janeiro: relações de raças numa sociedade em mudança*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- DALLA COSTA, Mariarosa. 1995. Capitalism and reproduction. In: BONEFELD, Werner et al. (ed.). *Open Marxism 3: emancipating Marx*. London: Pluto Press.
- DE ANGELIS, Massimo. 2012. Marx y la acumulación primitiva: el carácter continuo de los 'cercamientos' capitalistas. *Theomai*, n. 26, pp. 1-21.
- FANON, Frantz. 2008. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: Edufba.
- FERNANDES, Florestan. 2007. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Global.
- FERNANDES, Florestan. 1978. *A integração do negro na sociedade de classes*. 3. ed. São Paulo: Ática.
- FREYRE, Gilberto. 1980. *Casa-grande & senzala*. São Paulo: Círculo do Livro.
- FÜREDI, Frank. 1998. *The silent war: imperialism and changing perceptions of race*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- GOLDBERG, David Theo. 2008. *The threat of race: reflections on racial neoliberalism*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- GOLDBERG, David Theo. 2002. *The racial state*. New Jersey: Wiley-Blackwell.
- GROSGOUEL, Ramón. 2010. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. 1950. O negro no Brasil e um exame de consciência. In: GUERREIRO RAMOS, Alberto (org.). *Relações de raça no Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Quilombo.
- GUNN, Richard. 2015. *Lo que usted siempre quiso saber sobre Hegel y no se atrevió a preguntar*. Buenos Aires: Herramienta.
- GUNN, Richard. 1987. Notes on class. *Common Sense*, n. 2, pp. 15-25.
- HAMILTON, Charles; TURE, Kwame. 1992. *Black power: politics of liberation in America*. New York: Vintage Books.
- HASENBALG, Carlos. 1979. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle (ed.). 1988. *Estrutura social, mobilidade e raça*. Rio de Janeiro: Iuperj.



- HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. 1992. *Relações raciais no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo.
- HASENBALG, Carlos; LIMA, Márcia; SILVA, Nelson do Valle. 1999. *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contracapa.
- HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- HOLLOWAY, John. 1999. Clase y clasificación. *Cuadernos del Sur*, n 29, pp. 143-144.
- HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol. 1978. *State and capital*. London: Edward Arnold.
- IANNI, Octavio. 1987. *Raças e classes sociais no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense.
- IANNI, Octavio. 1978. *Escravidão e racismo*. São Paulo: Hucitec.
- JUNG, Moon-Kie. 2015. *Beneath the surface of white supremacy: denaturalizing U.S. racisms past and present*. Stanford: Stanford University Press.
- KING, Desmond; SMITH, Rogers. 2005. Racial orders in American political development. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, pp. 75-92.
- KONTOPOULOS, Kyriakos. 1993. *The logic of social structures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LENIN, Vladimir. [1917] 2008. *O imperialismo: fase superior do capitalismo*. Tradução Leila Prado. 3. ed. São Paulo: Centauro.
- LOSURDO, Domenico. 2018. *O marxismo ocidental: como nasceu, como morreu, como pode nascer*. São Paulo: Boitempo.
- LOSURDO, Domenico. 2015. *A luta de classes: uma história política e filosófica*. São Paulo: Boitempo.
- LUXEMBURGO, Rosa. [1913] 1985. *A acumulação do capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. São Paulo: Nova Cultural.
- MAIO, Marcos Chor. 1999. O Projeto Unesco e a agenda das ciências sociais no Brasil dos anos 40 e 50. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n° 41, pp. 141-158.
- MAIO, Marcos Chor. 1997. Uma polêmica esquecida: Costa Pinto, Guerreiro Ramos e o Tema das Relações Raciais. *Dados*, v. 40, n. 1, pp. 127-162.
- MARX, Karl. 2013. *O capital: crítica da economia política: livro I*. São Paulo: Boitempo.
- MARX, Karl. 2011. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo.
- MBEMBE, Achille. 2018. *Crítica da razão negra*. São Paulo: n-1 Edições.
- MIGNOLO, Walter. 2003. *Histórias locais/ Projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- MIGNOLO, Walter. 2009. El lado más oscuro del Renacimiento. *Universitas Humanística*, n. 67, pp. 165-203.
- MIDNIGHT NOTES COLLECTIVE. 1990. *The New Enclosures*. n. 10.
- MOURA, Clóvis. 1977. *O negro: de bom escravo a mau cidadão?*  
Rio de Janeiro: Tavares & Tristão.
- MOURA, Clóvis. 1994. *Dialética radical do Brasil negro*. São Paulo: Anita.
- MYRDAL, Gunnar. 2017. *An America dilemma: the negro problem and modern democracy*. Abingdon: Routledge.
- NASCIMENTO, Abdias. 1950. O teatro experimental do negro e seu Instituto de Pesquisa Sociológica. In: RAMOS, Alberto Guerreiro (org.). *Relações de raça no Brasil*. Rio de Janeiro: Quilombo.
- OFFE, Claus. 1975. The capitalist state and the problem of policy formation. In: LINDBERG, Leon et al. (ed.). *Stress and contradiction in contradiction contemporary Capitalism*. Pennsylvania: Lexington Books.
- OLIVEIRA, Dennis. 2022. *Racismo estrutural: uma perspectiva histórico-crítica*. São Paulo: Dandara: Friedrich Ebert Stiftung.
- OMI, Michael; WINANT, Howard. 1994. *Racial formation in the United States: from the 1960s to the 1990s*. Abingdon: Routledge.
- PACHUKANIS, Evgeny. 1988. *Teoria geral do direito e marxismo*. São Paulo: Acadêmica.
- PIERSON, Donald. 1945. *Branços e pretos na Bahia*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- POSTONE, Moishe. 2014. *Tempo, trabalho e dominação social: uma reinterpretção da teoria crítica de Marx*. São Paulo: Boitempo.
- PRADELLA, Lucia. 2013. Imperialism and capitalist development in Marx's Capital. *Historical Materialism*, v. 2, n. 21, pp. 117-147.
- QUIJANO, Aníbal. 2010. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez.
- QUIJANO, Aníbal. 2019. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Espacio Aberto*, v. 28, n. 1, pp. 255-301.
- ROBINSON, Cedric. 1983. *Black Marxism: the making of the black radical tradition*. London: Zed Press.
- SOUZA, Jessé. 2017. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: LeYa.
- THOMPSON, Edward Palmer. 2004. *A formação da classe operária inglesa*. São Paulo: Paz e Terra.
- VERDESIO, Gustavo. 2018. Colonialidad, colonialismo y estudios coloniales: hacia un enfoque comparativo de inflexión subalternista. *Tabula Rasa*, n. 29, pp. 85-106.
- WAGLEY, Charles; AZEVEDO, Thales de; PINTO, Luiz Costa. 1950. *Uma pesquisa sobre a vida social no estado da Bahia*. Salvador: Edufba.





# SEGUINDO O DINHEIRO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL (1990-2020)

João Márcio Mendes Pereira

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ, Brasil.*

*E-mail: joao\_marcio1917@yahoo.com.br*

*Orcid: 0000-0003-3272-0312*

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-204249/119>

*Bom conselho é raro, e bom conselho que é ouvido é ainda mais raro. Mas o Banco oferece um amplificador poderoso – a perspectiva de assistência de capital para financiar suas recomendações. Edward Mason e Robert Asher (1973, p. 331).*

O Banco Mundial é o maior e mais antigo banco multilateral de desenvolvimento em atividade. Diferentemente do Fundo Monetário Internacional (FMI), que atua em situações de crise no balanço de pagamentos e concede empréstimos de grande volume condicionados à adoção de políticas de austeridade fiscal e reformas macroeconômicas – normalmente bastante impopulares –, o Banco Mundial atua de maneira contínua e discreta em uma miríade de áreas da vida econômica, político-administrativa e social dos países em desenvolvimento. Enquanto o FMI exerce o papel de “bombeiro”, atendendo principalmente a governos que precisam desesperadamente de dinheiro a curto prazo, o Banco Mundial desempenha um papel muito mais amplo, de reforma e construção institucional, cobrindo todas as áreas do desenvolvimento.

A relação da entidade com o Brasil começou em 1949, quando o país contraiu o primeiro empréstimo. À exceção

dos anos de 1953 a 1964 – quando um acúmulo de tensões com o governo federal resultou no declínio de sua carteira, a ponto de nenhum financiamento ter sido autorizado entre 1960 e 1964 (Gonzalez et al., 1990; Mason e Asher, 1973) –, a carteira da instituição cresceu e se expandiu ainda mais no país, ainda que de forma irregular e com destinações variadas. Historicamente, o país é o terceiro maior mutuário, atrás apenas da Índia e da China.

Este artigo analisa a atuação do Banco Mundial no Brasil no período de 1990 a 2020. Com base em uma avaliação da carteira de empréstimos, os objetivos são: mapear para quais finalidades e com qual volume o financiamento foi direcionado; mensurar o peso dos entes federativos (União, estados e municípios) como mutuários; entender as razões que levaram o Banco a emprestar cada vez mais para esferas subnacionais; e, por fim, identificar os governos que mais tomaram empréstimos em âmbito federal, estadual e municipal e relacioná-los aos partidos políticos no poder.

Dando sequência a pesquisas anteriores e em andamento (cf. Pereira, 2010, 2015, 2021, 2022a, 2022b), o artigo está organizado em três partes. Inicialmente, são discutidas as principais funções e atividades realizadas pelo Banco Mundial. Em seguida, é apresentada uma breve avaliação da carteira geral, com ênfase para o peso relativo dos empréstimos de ajuste, a alta concentração dos créditos em alguns grandes clientes e as oscilações da carteira dos principais mutuários a nível global. No mesmo item, examina-se a carteira para o Brasil, detalhando a quais finalidades se destinaram, quais unidades federativas os contrataram e quais partidos políticos governavam a União, estados e municípios quando os empréstimos foram autorizados. Por sua vez, a terceira parte identifica os governos que mais tomaram empréstimos em âmbito federal, estadual e municipal e os relaciona aos partidos políticos que encabeçavam o governo. Ao final, os pontos centrais do argumento são sintetizados.

## Banco Mundial: funções e formas de ação

A origem do Banco Mundial remonta à conferência de Bretton Woods, ocorrida em julho de 1944, quando se acordou a criação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e de sua instituição gêmea, o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1960, criou-se a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). Juntos, BIRD e AID constituem o Banco Mundial. Sediado em Washington, DC, o Banco tem 189 países membros, cerca de 12.300 funcionários em tempo integral de mais de 170 nacionalidades e escritórios espalhados em mais de 130 países, além de pouco mais de 5,5 mil consultores temporários (Banco Mundial, 2020a, p. 76).

O que faz o Banco Mundial? Basicamente, ele fornece empréstimos e créditos para projetos e políticas, provê aconselhamento e assistência técnica aos governos dos países clientes, produz pesquisas econômicas especializadas combinadas com serviços de consultoria em todas as áreas do desenvolvimento e, por fim, mobiliza e articula agentes públicos e privados em favor de determinadas pautas e campanhas em escala global.

206

A atividade financeira é central para o funcionamento da instituição. O BIRD concede empréstimos ao setor público de países de renda per capita média e média-baixa em condições próximas às do mercado financeiro internacional (*hard loans*). Já a AID efetua empréstimos de longo prazo sem juros (*soft loans*) e doações (*grants*) ao setor público de países de renda per capita baixa. Enquanto o BIRD dá lucros anuais (advindos das taxas de juros cobradas) e seus títulos gozam da máxima pontuação atribuída por agências de *credit rating* – o que é fundamental para pagar os altos salários relativos de funcionários e consultores temporários –, a AID é recorrentemente deficitária. O Brasil sempre foi cliente apenas do BIRD.

Embora o lucro seja importante para o BIRD, não é esse o objetivo essencial do Banco Mundial. Na verdade, dentro da instituição, o dinheiro tem sido visto como um veículo para difundir e internalizar ideias, normas e práticas sobre o que os

governos devem fazer, e como fazê-lo, em matéria de desenvolvimento capitalista.

O financiamento embute condicionalidades (exigências) e pressões informais definidas pelo credor, seja autorizando a liberação de empréstimos em troca de promessas de ações futuras, seja impondo o cumprimento das condições antes da liberação de qualquer recurso. Quanto ao conteúdo, há três modalidades básicas de condicionalidade (Babb e Carruthers, 2008). A primeira é a *financeira* e diz respeito à taxa de juros e ao cronograma de pagamento. Caso o mutuário descumpra o calendário de pagamento, o empréstimo é cancelado ou reprogramado. A segunda modalidade é a *macroeconômica*, segundo a qual se exige que o mutuário administre variáveis econômicas (como o nível de endividamento público e as taxas de juros, câmbio e inflação) de determinada maneira. É uma forma politicamente mais intrusiva do que a condicionalidade financeira e supõe a vigilância do credor sobre o comportamento do devedor. A terceira modalidade é a condicionalidade *estrutural*, e se volta para mudanças mais profundas na economia, nas instituições e nas políticas públicas do país. Em termos políticos, é a mais intrusiva de todas e requer alto grau de vigilância sobre as ações do mutuário. O instrumento principal para tanto é o empréstimo de ajuste (*adjustment loan*), iniciado em 1980 e, em 2005, rebatizado de Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento (*Development Policy Loan*, DPL). Empréstimos de ajuste são baseados em políticas (por isso, diferem da maioria dos empréstimos, que são baseados em projetos) e, no período de 1980 a 2020, cumpriram um papel importante na indução e difusão de políticas neoliberais no Sul global, restringindo em maior ou menor grau o espaço político dos governos dos países mutuários (cf. Babb, 2009, 2013; Babb e Kentikelenis, 2021; Carroll, 2010; Engel, 2010; Harrison, 2004; Kirk, 2010; Williams, 2008; Woods, 2006).

Normalmente, os empréstimos são contraídos em moeda forte e os mutuários têm de desembolsar uma contrapartida,

que pode ser muito maior do que a quantia contratada, o que induz a mudanças de prioridades no gasto público, deixando uma dívida que haverá de ser paga quando os governantes já serão outros. O Banco também pode fazer operações consorciadas com outros financiadores, o que potencializa o alcance das suas ações.

O grau de coerção das condicionalidades varia conforme diversos fatores. Por exemplo, países pobres ou cujas economias se encontram em crise de endividamento externo dispõem, em geral, de menor poder de barganha do que países de renda média ou em crescimento (cf. Babb e Carruthers, 2008; Brown, 1995; Kirk, 2010; Kofas, 2001; Payer, 1982; Xu, 2017). Ademais, o Banco pode sofrer pressões dos seus principais acionistas para continuar emprestando a determinado país, por razões geopolíticas ou econômicas, independentemente do cumprimento das condicionalidades, podendo também ser compelido a seguir emprestando a grandes clientes, para se manter como fonte relevante de crédito. De todo modo, as condicionalidades são mais eficazes quando há agentes políticos domésticos com poder dispostos a implantá-las, por razões ideológicas ou pragmáticas (cf. Babb e Kentikelenis, 2021; Williams, 2008; Woods, 2006). Em casos assim, políticos locais costumam utilizar tais condicionalidades para justificar políticas de austeridade fiscal, ou para destravar investimentos (como contrapartida nacional).

A segunda atividade do Banco Mundial consiste em fornecer aconselhamento e assistência técnica aos governos. O Banco sempre se relacionou discretamente com interlocutores nacionais bastante seletos (em geral, da área econômica ou de planejamento), buscando socializar os quadros técnicos e políticos dos países membros no mesmo “senso comum” acerca do desenvolvimento e de como promovê-lo (Bazbauers, 2016, 2020; Broome et al., 2018). Porém, à medida que a agenda política do Banco evoluiu do ajuste macroeconômico e fiscal dos anos 1980 para complexas reformas institucionais (previdenciária, tributária, em saúde,



educação, gestão pública, etc.) desde meados da década de 1990 (cf. Banco Mundial, 1997; Kuczynski e Williamson, 2004; Naím, 1994), o Banco assumiu cada vez mais o papel de articulação e advocacia em favor de determinadas pautas, alargando as funções de aconselhamento e assistência técnica.

A terceira atividade consiste na produção de pesquisas especializadas sobre desenvolvimento. Com ampla difusão, a pesquisa do Banco envolve a construção de conceitos, definições e normas, com o objetivo de delimitar os termos legítimos do debate, além da elaboração de indicadores e classificações, com base nas quais a instituição constrói rankings internacionais abrangentes (Best, 2014; Broome et al., 2018; Doshi et al., 2019). O Banco também faz pesquisas vinculadas diretamente à assessoria a governos (Stern e Ferreira, 1997). Em alguns temas, o Banco pode incorporar seletivamente ideias e pautas de outras organizações internacionais (Nay, 2014). Apesar da imagem de excelência técnica e imparcialidade, a pesquisa feita pelo Banco cumpre o papel de apoiar as operações financeiras e legitimar a agenda política da instituição (Bayliss et al., 2011; Wade, 1996, 2002).

Um tema que une aconselhamento, assistência técnica e pesquisa é o da reforma do Estado. Não por acaso, o gerencialismo (ou Nova Gestão Pública, NGP) é assumido e impulsionado pelo Banco Mundial (1991 e 1997) como referência para uma reforma global do setor público. Essa vertente aplica conhecimentos e instrumentos da gestão empresarial ao setor público, com o objetivo de aumentar a eficiência, a eficácia e a responsabilização (cf. Osborne e Gaebler, 1992). A NGP promove como princípios a separação radical das funções de provedor, executor e usuário, a fragmentação dos serviços públicos em unidades de gestão mais autônomas (para que concorram por recursos) e a gestão baseada em resultados aferíveis por métricas. Nessa lógica, o Estado não deve ser o único (ou mesmo o principal) fornecedor do serviço público, o qual pode ser prestado por entidades privadas sem fins

lucrativos, mediante terceirização ou parcerias público-privadas (cf. Harrison, 2004; Seabrooke e Sending, 2019).

A quarta atividade consiste em mediar, destilar e articular interesses e visões sobre o desenvolvimento, e canalizá-los para iniciativas multilaterais que envolvam governos, empresas, ONGs, fundações filantrópicas, setores da academia e outras organizações internacionais em matéria de saúde, meio ambiente, educação, entre outros (Goldman, 2005; Williams, 2008). Com efeito, à medida que as pressões cobrando transparência e responsabilização se avolumaram durante as décadas de 1980 e 1990, o Banco Mundial passou a se abrir a processos de consulta pública que envolvem uma gama mais diversa de agentes sociais (Gwin, 1997; Park, 2010; Wade, 1997).

Embora o Banco Mundial empreste apenas para o setor público, o setor privado figura em suas operações de inúmeras formas. Afinal, faz parte da sua missão institucional a criação de mercados e a promoção de oportunidades para o capital privado (sobretudo, estrangeiro) em países em desenvolvimento. Uma das formas mais importantes de imbricação do setor privado no Banco Mundial se dá por meio dos milhares de contratos abertos anualmente em decorrência dos projetos financiados pela instituição, que envolvem grande volume de compra e venda de bens e serviços, os quais são historicamente abocanhados, em maior parte, por empresas sediadas nos países mais ricos graças a *lobbies* que contam com o apoio dos seus respectivos governos (Woods, 2006). Ademais, associada ao Banco Mundial e compartilhando a mesma agenda política, a Corporação Financeira Internacional (CFI)<sup>1</sup> empresta diretamente a empresas privadas, vende serviços de consultoria àquelas interessadas em abrir capital em bolsas de valores e assessora governos na formatação de programas de privatização<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/home](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/home). Acesso em: 25 jul. 2023.

<sup>2</sup> Como no caso da assessoria ao governo paulista para a venda da Sabesp. Disponível em: <http://glo.bo/3OsK0uB>. Acesso em: 25 jul. 2013.

As relações do Banco Mundial com os Estados clientes são bastante diferenciadas, pois os países dispõem de condições políticas, econômicas e técnicas muito desiguais de negociação, sendo bastante distintas as relações com países como China, Índia e Brasil (clientes do BIRD) daquelas estabelecidas com os países mais pobres da África Subsaariana (clientes da AID). Igualmente, o relacionamento do Banco com um mesmo país pode variar bastante no tempo, dependendo das circunstâncias e das prioridades dos governos. Também é importante salientar que, no período estudado, tais relações se deram para além da burocracia estatal e envolveram organizações da sociedade civil (como fundações empresariais, entidades filantrópicas, institutos de pesquisa, firmas de consultoria, ONGs, nichos da academia, entre outros). Por fim, em qualquer caso, quem executa determinado projeto ou política é sempre o governo, por meio de agências e instrumentos do Estado, e não o Banco Mundial, por mais que sua influência seja significativa, o que significa dizer que tais relações envolvem barganha, filtragem e tradução local das normas e ações prescritas pela instituição. Dependendo da situação econômica do país, das prioridades do governo, do histórico de relações com elites políticas e burocráticas e da mobilização de agentes da sociedade civil, as relações podem assumir um perfil mais programático ou mais pragmático, mas envolvem *escolhas* dos agentes nacionais sobre que rumos seguir e como fazê-lo em matéria de políticas de desenvolvimento. Em outras palavras, a eficácia das ações do Banco Mundial depende da construção de visões de mundo e interesses mútuos com agentes políticos, intelectuais e econômicos entrenchados tanto em aparelhos do Estado como na sociedade civil.

211

## **Seguindo o dinheiro**

O Brasil é o principal mutuário na América Latina e, até 2016, era o segundo maior cliente em termos globais, quando foi ultrapassado pela China. A Tabela 1 mostra o montante financiado até julho de 2020 aos 30 maiores clientes. Note-se a extrema concentração da carteira em poucos países, não

necessariamente os mais pobres, sendo que somente os dez maiores clientes (dos quais quatro latino-americanos) concentravam 46% de todos os empréstimos.

**Tabela 1**  
Empréstimos acumulados do BIRD e da AID (de 1945 até julho de 2020) –  
30 maiores mutuários Milhões de dólares

País	BIRD	AID	BIRD + AID
Índia	68.390	51.732	120.121
China	54.602	9.947	64.548
Brasil	61.474	0	61.474
Indonésia	56.395	2.875	59.270
México	57.451	0	57.451
Turquia	43.378	179	43.557
Paquistão	12.029	26.068	38.096
Argentina	36.260	0	36.260
Bangladesh	46	33.704	33.750
Colômbia	27.687	20	27.707
<b>TOTAL dos 10 maiores</b>	<b>417.712</b>	<b>124.525</b>	<b>542.237</b>
Nigéria	7.143	19.849	26.992
Vietnã	3.458	21.414	24.872
Etiópia	109	23.498	23.607
Egito	21.397	1.984	23.381
Filipinas	21.386	294	21.680
Marrocos	19.145	51	19.196
Polônia	16.159	0	16.159
República da Coreia	15.587	111	15.698
Quênia	1.681	13.268	14.949
Tanzânia	319	14.595	14.914

(continua...)

**Tabela 1 – (continuação).**

País	BIRD	AID	BIRD + AID
<b>TOTAL dos 20 maiores</b>	<b>524.096</b>	<b>219.589</b>	<b>743.685</b>
<b>Romênia</b>	14.738	0	14.738
<b>Federação Russa</b>	14.151	0	14.151
<b>Ucrânia</b>	14.034	0	14.034
<b>Peru</b>	13.608	0	13.608
<b>Gana</b>	407	10.903	11.310
<b>Tunísia</b>	10,735	75	10.810
<b>Uganda</b>	9	10.234	10.243
<b>Costa do Marfim</b>	3.088	6.938	10.025
<b>República Democrática do Congo</b>	330	9.671	10.001
<b>Tailândia</b>	9.143	125	9.268
<b>TOTAL dos 30 maiores</b>	<b>604.339</b>	<b>257.535</b>	<b>861.874</b>
<b>TOTAL GERAL dos 181 mutuários</b>	755.515	421.841	1.177.356

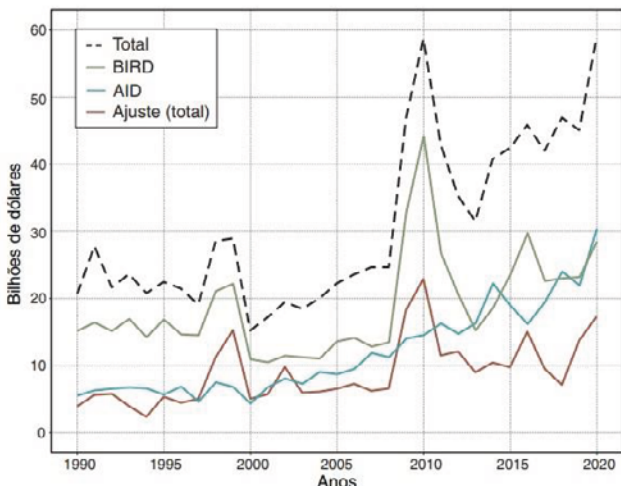
Fonte: Banco Mundial (2020b, pp. 23-27).

A partir de meados da década de 1990, a pauta do Banco gradativamente se expandiu e se diversificou, abarcando, além dos setores tradicionais de infraestrutura, transporte e energia, cada vez mais serviços sociais (como educação e saúde), meio ambiente e gestão pública. Os empréstimos de ajuste (baseados em políticas) continuaram em alta e foram utilizados como veículos para reformar os Estados clientes em diversas áreas.

O Gráfico 1 informa os compromissos financeiros e empréstimos de ajuste autorizados no período 1990-2020, mostrando que as operações de ajuste representaram, na média, 28% dos compromissos financeiros, chegando à

metade em 1999 e 2002. Por outro lado, o Banco Mundial (mais o BIRD do que a AID) respondeu às crises financeiras mais severas (em 1995, 1998-99, 2002 e 2008-11) e à pandemia em 2020 aumentando sua carteira total e para empréstimos de ajuste, confirmando o *clichê* de que as crises constituem oportunidades para a instituição ampliar a sua alavancagem financeira e sua influência política.

**Gráfico 1**  
**Compromissos financeiros do Banco Mundial (total e ajuste)**  
**(anos fiscais 1990-2020) Bilhões de dólares**



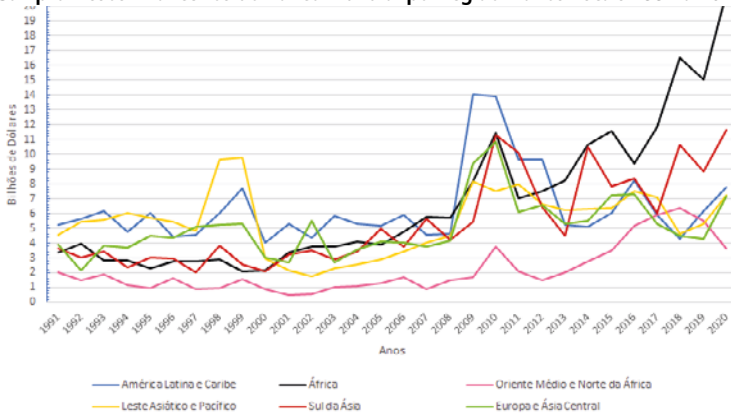
**Fonte:** Elaboração própria, com base em Banco Mundial, *Annual Reports* (1990 a 2020).

Obs.: o ano fiscal se inicia em 1º de julho e termina em 30 de junho.

Por sua vez, o Gráfico 2 mostra a alocação regional dos compromissos financeiros de 1991 a 2020. Novamente, constata-se a forte correlação entre crises e aumentos expressivos na participação de certas regiões na carteira total (Leste da Ásia e Pacífico em 1997-98, África em 1998-2001, Europa e Ásia Central em 2001-02, América Latina e Caribe em 2008-09). Dos trinta anos da série, em onze a

América Latina foi a maior receptora (clientes do BIRD), respondendo, em média, por um quinto do montante das operações, mas em alguns anos chegando a quase um terço. Vale destacar também que, no período de 2012 a 2020, a África foi a destinatária de fatias crescentes do financiamento, o que está relacionado ao aumento da importância relativa da AID na base de Estados clientes (os mais pobres) do Banco Mundial.

**Gráfico 2**  
Compromissos financeiros do Banco Mundial por região – anos fiscais 1991 a 2020

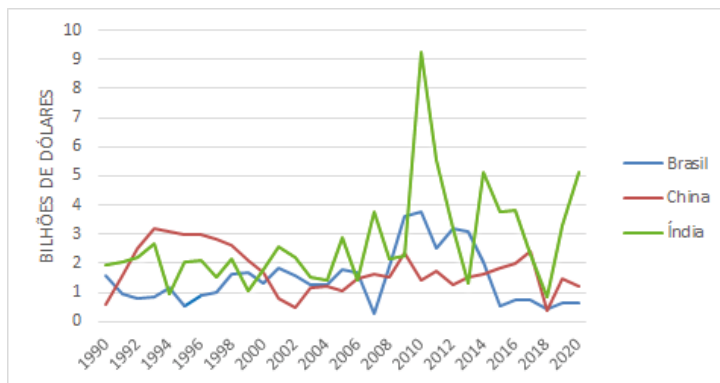


**Fonte:** Elaboração própria, com base em Banco Mundial, *Annual Reports* (1991-2020).  
Obs.: O ano fiscal se inicia em 1º de julho do ano anterior e termina em 30 de junho do ano de referência.

O Gráfico 3 ilustra a carteira do Banco Mundial para os três maiores clientes de 1990 a 2020. É interessante observar como a China apresenta as menores oscilações relativas, variando de pouco menos de 1 bilhão de dólares por ano a pouco mais de 3 bilhões. Igualmente, destaca-se a *indiferença* da carteira contratada pela China em relação às crises financeiras do período. De outro lado, o Brasil apresenta maior variação, oscilando de pouco menos de 2 bilhões a quase 4 bilhões ao ano, e um período de alta claramente delimitado – iniciado

em 2008, com auge em 2010 e queda significativa a partir de 2014 –, durante o qual os empréstimos foram redirecionados da União para os estados (como será visto adiante). Já o caso da Índia se destaca pela elevada irregularidade dos empréstimos, saltando de dois bilhões a pouco mais de 9 bilhões, claramente em resposta à crise financeira ocorrida em 2008.

**Gráfico 3**  
Empréstimos autorizados pelo Banco Mundial aos 3 maiores clientes:  
anos fiscais 1990 a 2020



216

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://data.worldbank.org/country>. Acesso em: 1 maio 2021.

Obs.: O ano fiscal se inicia em 1º de julho do ano anterior e termina em 30 de junho do ano de referência.

O uso intenso de empréstimos de ajuste ocorreu no Brasil. A Tabela 2 apresenta a carteira de empréstimos autorizados para o país no período de 1990 a dezembro de 2020, tanto em valores como em número de operações. Em primeiro lugar, constata-se que o total acumulado da carteira é de US\$ 45,9 bilhões em 315 operações, dos quais US\$ 13,4 bilhões (29,3%) destinados a empréstimos de ajuste. Ou seja, na média, o Banco autorizou o empréstimo de US\$ 1,48 bilhão por ano. Ora, em comparação com o Orçamento Geral da União de 2019 (R\$ 3,2 trilhões), pode-se afirmar que o peso econômico do Banco no país é



pequeno. Como se verá adiante, os empréstimos, mais do que causarem impactos econômicos significativos diretamente, funcionam como *veículos* para difundir ideias, normas e práticas sobre o que os governos devem fazer, e de que modo fazer, em matéria de políticas públicas.

Em segundo lugar, do total de 315 operações financeiras, 145 foram contratadas pela União (46%), 147 por estados (47%) e 23 por municípios (7%). Em valores, a rigor, este é o *grande diferencial* do Brasil em relação a todos os demais países da América Latina: a importância de estados e municípios como clientes do Banco Mundial.

Em terceiro lugar, observe-se que os empréstimos de ajuste tiveram grande peso na carteira para o Brasil, assim como na geral, representando cerca de 30% do financiamento para a União e os estados, e quase 56% para municípios. Esse dado é muito relevante, pois mostra o interesse dos governos subnacionais em contratar empréstimos para reformar políticas específicas e, eventualmente, a própria gestão pública.<sup>3</sup>

217

**Tabela 2**  
**Empréstimos do Banco Mundial autorizados para o Brasil, conforme sua finalidade principal (mar 1990 a dez 2020)**  
 Milhões de dólares

Finalidade principal	Brasil	%	União	%	Estados	%	Municípios	%
Ajuste de políticas	13.481,37	29,3	5.289,92	27,8	6.996,45	29,6	1.195	55,7
Transporte	7.319,46	16,4	1.608,52	8,5	5.533,94	23,6	177	8,3

(continua...)

<sup>3</sup> Cabe uma explicação metodológica sobre a classificação da “finalidade principal” referente às tabelas 2, 4 e 6. Ao longo do período em análise, o Banco Mundial modificou algumas vezes a nomenclatura dos setores e temas conforme os quais os empréstimos são etiquetados (p.ex., “administração pública”, “gestão pública” ou “governança do setor público”, entre outras). Assim, tomei como referência a formulação mais simples. Em segundo lugar, o Banco diluiu os empréstimos de ajuste em diferentes setores ou destinações, ao passo que este artigo os concentrou em uma rubrica específica, exatamente para chamar atenção para sua importância relativa.

**Tabela 2 – (continuação).**

Finalidade principal	Brasil	%	União	%	Estados	%	Municípios	%
Gestão pública	2.568,94	5,8	743,66	3,9	1.626,77	6,9	198,51	9,3
Água e saneamento	3.046,18	6,8	1.112,81	5,9	1.912,55	8,2	20,82	1,0
Desenvolvimento rural	2.605,8	5,8	423,2	2,2	2.182,6	9,3	0	0
Energia	2.002,67	4,5	2.002,67	10,5	0	0	0	0
Educação	2.119,25	4,8	1.488,15	7,8	501,1	2,1	130	6,1
Meio ambiente	1.970,43	4,4	1.141,09	6,0	771,7	3,3	57,64	2,7
Saúde	1.618,45	3,6	1.588,45	8,4	30	0,1	0	0
Finanças públicas	1.917	4,3	0	0	1.917	8,2	0	0
Multissetorial	1.610,45	3,5	1,9	0	1.358,55	5,8	250	11,0
Desenvolvimento do setor privado	1.406,55	3,2	1.406,55	7,4	0	0	0	0
Assistência social (combate à pobreza)	2.277,25	5,0	2.277,25	11,4	0	0	0	0
Habitação	991,52	2,2	506,52	2,7	485	2,1	0	0
Desenvolvimento urbano	575,36	1,3	0	0	335,3	1,4	240,06	11,2
Ciência e tecnologia	305,7	0,7	305,7	1,6	0	0	0	0
Assistência técnica	89,95	0,2	73,75	0,4	16,2	0,1	0	0
Microcrédito	50	0,1	50	0,3	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>45.956,33</b>	<b>100</b>	<b>20.020,14</b>	<b>100</b>	<b>23.667,16</b>	<b>100</b>	<b>2.269,03</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

A Tabela 3, por sua vez, apresenta os empréstimos autorizados para o Brasil (em valores e número de operações) entre os anos de 1990 a 2020. Novamente, os dados são muito reveladores e alguns pontos merecem consideração. Foi durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva que a atividade financeira do Banco foi mais intensa como um todo, bem acima daquela ocorrida durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Dilma Rousseff. Igualmente, foi durante o governo Lula que o Banco autorizou à União mais empréstimos (pouco mais do que durante o governo FHC), ao contrário do que sugeria o discurso oficial da época de “adeus” às instituições de Bretton Woods.<sup>4</sup> Por outro lado, considerando o tempo de mandato, o governo Dilma foi o de menor contratação de empréstimos pela União – chegando a um patamar irrelevante –, mas foi durante seu mandato que a carteira da instituição junto aos estados chegou ao máximo histórico, ultrapassando a fatia contratada pela União durante os governos dos demais presidentes pós-1989. Os empréstimos do Banco Mundial para o Brasil se concentraram nos estados (53%) – puxados pela alta ocorrida durante os mandatos de Lula e Dilma –, depois na União (42%) e, por fim, em municípios (5%), envolvendo um conjunto significativo, mas seletivo, de relações entre a instituição e setores da burocracia e elites políticas em praticamente todo o país. Por fim, chamam atenção a queda aguda da carteira durante o governo Temer – mas com relevante atividade de consultoria por parte do Banco (BM, 2017) – e a recuperação tímida durante os dois primeiros anos do governo Bolsonaro, em larga medida puxada pelo empréstimo de US\$ 1 bilhão (IBRD91720) para o Bolsa Família autorizado em outubro de 2020, como parte de uma

219

---

<sup>4</sup> Em 31 de outubro de 2008, p.ex., o então presidente Lula afirmou: “Você não imaginam a alegria que tive. Eu que passei a vida inteira dizendo ‘Fora, FMI’, e, como presidente da República, ter chamado o FMI para dizer ‘Adeus, FMI’”. Disponível em: <http://glo.bo/3rB6o7g>. Acesso em: 29 mar. 2023.

onda mais geral de empréstimos para combate à extrema pobreza na América Latina durante a pandemia.

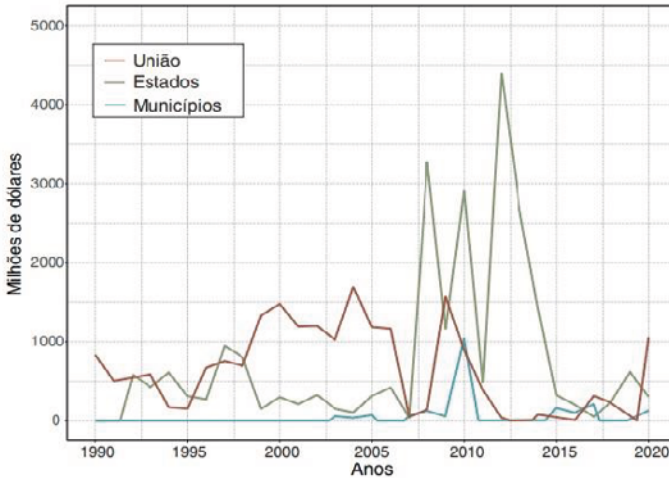
**Tabela 3**  
**Empréstimos do Banco Mundial aprovados para o Brasil**  
**(março de 1990 a dezembro de 2020)**  
**Milhões de dólares**

	Collor (1990- 93)	Itamar (1993- 94)	FHC (1995- 2002)	Lula (2003- 10)	Dilma (2011- 16)	Temer (2016- 18)	Bolsonaro (2018- 20)	Total
<b>União</b> <i>Empréstimos Nº de operações</i>	1.885 8	757,1 6	7.556,41 49	7.714,04 56	536,32 18	532,33 5	1.038,94 3	20.020,14 145
<b>Estados</b> <i>Empréstimos Nº de operações</i>	586 4	1.033,5 7	2.902,9 36	8.367,91 58	9.511,28 34	300 2	965,57 6	23.667,16 147
<b>Municípios</b> <i>Empréstimos Nº de operações</i>	0 0	0 0	0 0	1.379,91 14	388,82 4	198,3 2	302 3	2.269,03 23
<b>Total</b> <i>Empréstimos Nº de operações</i>	<b>2.471</b> <b>12</b>	<b>1.790,6</b> <b>13</b>	<b>10.459,16</b> <b>85</b>	<b>17.461,86</b> <b>128</b>	<b>10.436,42</b> <b>56</b>	<b>1.030,63</b> <b>9</b>	<b>2.306,51</b> <b>12</b>	<b>45.956,33</b> <b>315</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

O Gráfico 4 detalha o montante de compromissos financeiros autorizados ao Brasil no período de 1990 a 2020. Pode-se ver que o fluxo de empréstimos à União praticamente zerou em 2007-08, quando então o Banco Mundial redirecionou a sua carteira aos estados. Esse deslocamento da carteira aos estados não se deu por oposição do governo federal, mas com sua anuência (garantia) e apoio, até 2014.

**Gráfico 4**  
**Compromissos financeiros do Banco Mundial autorizados para o Brasil**  
 (mar 1990 a dez 2020)



**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

221

A razão dessa guinada do Banco Mundial em direção aos estados está indicada na Estratégia de Parceria com o País (EPP)<sup>5</sup> referente ao período de 2008 a 2011. Aprovada em maio de 2008 pela Diretoria do Banco, a EPP destacou que a instituição atuava em nichos específicos no país, emprestando cerca de US\$ 2 bilhões por ano, em uma economia cujo Produto Interno Bruto (PIB) era de US\$ 1 trilhão e onde o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) fornecia então cerca de US\$ 35 bilhões por ano. Para o Banco Mundial, tal cenário exigia uma atuação mais *seletiva*, a fim de auxiliar as prioridades ditadas pelo governo federal. Literalmente:

<sup>5</sup> Trata-se do documento mais relevante na relação entre o Banco Mundial e seus Estados clientes, pois condensa um diagnóstico da economia do país e projeta as linhas gerais de atuação da instituição em dado período (normalmente, a cada quatro anos).

- O Banco *não* deve participar de áreas nas quais o Brasil possui conhecimento e capacidade de administração própria;
- O Banco *não pode* atuar como um “governo paralelo” no Brasil, engajando-se em todos os desafios enfrentados pelo País;
- O trabalho analítico do Banco precisa se concentrar menos em “o quê” e mais em “como”, e na melhor interação das atividades de transmissão de conhecimento, de empréstimo e naquelas financiadas por fundos fiduciários; e
- O Grupo Banco Mundial deveria enfocar principalmente os desafios estruturantes de longo prazo, para os quais o Brasil *ainda não* encontrou soluções e a experiência internacional pode ter especial valor, que foram identificados pelos líderes brasileiros como desafios paradigmáticos. (Banco Mundial, 2008, pp. 17-18, grifo nosso)

222

A citação acima reflete uma postura essencialmente pragmática, com o objetivo de preservar um grande cliente, em um contexto bastante singular na história brasileira, dada a combinação de manutenção sólida do tripé macroeconômico (baseado em superávits primários, metas de inflação e câmbio flutuante) herdado do governo anterior, crescimento da economia brasileira (em 2008 o país obteve o “grau de investimento” atribuído por agências de classificação de risco), grande volume de reservas internacionais (que passaram de US\$ 32 bilhões em 2002 para US\$ 206 bilhões no final de 2008), afirmação política do país diante da banca multilateral (recorde-se a devolução de recursos e a quitação antecipada da dívida com o FMI em 2005-06) e protagonismo diplomático do Brasil nas relações internacionais. Sob tais condições, “o risco para o Banco de não adotar uma nova abordagem flexível em um dos nossos maiores clientes de renda média é a irrelevância” (Banco Mundial, 2008, p. 6).

A situação do Brasil não era única àquela altura. De fato, a necessidade do Banco Mundial de se adaptar às circunstâncias e prioridades de grandes clientes marcou as primeiras décadas do século XXI. Em um contexto marcado por maior multipolaridade internacional, acirramento da concorrência entre financiadores do desenvolvimento (com relevante papel assumido pela China) e governos mais seletivos quanto a reformas empurradas por condicionalidades, o Banco Mundial passou a atuar de forma mais pragmática e flexível junto a diversos mutuários, especialmente os de maior volume (cf. Güven, 2016, 2018).

Voltando à EPP 2008-11, o documento ressaltou o fato de que, no quadriênio anterior, os empréstimos para a União haviam predominado, principalmente grandes operações de ajuste. Agora, porém, a conjuntura econômica havia mudado e o governo federal requeria do Banco um programa de novo tipo, centrado nos estados:

Com o rápido aumento de suas reservas cambiais, o Governo deseja que o enfoque do programa da instituição mude na direção de: (a) um sólido programa de assistência técnica, de tamanho relativamente modesto, no nível federal; e (b) *um grande programa de financiamento com os estados*, que atenda às suas prioridades e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Este novo programa, voltado predominantemente para os estados, é caracterizado por um “senso de oportunidade baseado em princípios” no qual os governadores que estiverem interessados em trabalhar com o Banco definem suas prioridades e a instituição responderá apresentando um conjunto bem articulado de princípios (apoiados em trabalho analítico e experiência no Brasil e no estrangeiro). (Banco Mundial, 2008, p. 5, grifo nosso)

De fato, sem o alinhamento com os ministérios da Fazenda e do Planejamento, não seria possível ao Banco

deslocar sua carteira nessa magnitude, pois são esses órgãos que estabelecem o equilíbrio entre os empréstimos para os três níveis da federação, a prioridade a ser atribuída às demandas de financiamento e assistência técnica de todos os ministérios, bem como as normas de envolvimento do Banco com as administrações subnacionais. A partir desse guarda-chuva da União, os governadores interessados definiam as áreas nas quais a participação do Banco era solicitada, e o Banco avaliava onde e como ele deveria (ou não) se engajar (Banco Mundial, 2008, p. 23-24).

224

Ademais, segundo o Banco Mundial, empréstimos aos estados podiam servir como *veículos* para planejar e dar vazão a grandes programas federais nas áreas de saúde, educação, energia, meio ambiente e gestão de recursos hídricos. Assim, iniciativas estaduais apoiadas pelo Banco seriam vistas por tais ministérios como “uma excelente oportunidade para expandir seus programas nacionais, que a instituição ajuda com frequência a planejar” (Banco Mundial, 2008, p. 25).

Além dos estados, foi nesta EPP 2008-11 que apareceu, pela primeira vez, uma diretriz clara sobre o relacionamento do Banco com municípios:

O Governo Federal especificou que o Banco poderá se envolver com os municípios apenas em circunstâncias especiais [...], quando houver externalidades significativas [...] e quando o projeto gerar receita para o município. De modo geral, o governo não deseja que o Banco conceda empréstimos aos municípios quando houver recursos internos disponíveis. (Banco Mundial, 2008, p. 26)

Segundo o Banco Mundial (2008), sua atuação junto aos municípios se concentraria na reforma da gestão pública e no aumento da competitividade municipal pela atração de capitais, assim como na adoção de mecanismos orientados para resultados na oferta de serviços urbanos.



Vale ressaltar a importância das atividades de análise e assessoria (AAA) na relação com o Brasil. Assim, dizia a EPP 2008-11, “como uma resposta à constante demanda do Brasil, será atribuída maior ênfase às atividades de AAA que abordam mais como a política deve ser implementada e menos o que deve ser feito” (Banco Mundial, 2008, p. 29). O aconselhamento e o aval do Banco eram entendidos como ativos estratégicos, a serem calibrados conforme as prioridades governamentais: “Fundos também serão reservados para aconselhamento no tempo certo sobre questões estratégicas de conteúdo político altamente sensíveis [...] nas quais o governo brasileiro valoriza a combinação do conhecimento e do ‘selo de aprovação’ do Banco” (Banco Mundial, 2008, p. 29).

Voltando à carteira de financiamento, a Tabela 4 classifica os empréstimos autorizados para a União, estados e municípios segundo sua finalidade principal. Ela revela ao menos oito pontos importantes. Primeiro, o governo FHC contraiu mais empréstimos de ajuste do que todas as demais administrações federais, e esse tipo de operação representou 47% de toda a carteira do Banco destinada à União naquele período, evidenciando claramente uma opção política por parte desse governo e uma sintonia com as pautas do Banco Mundial. Segundo, a orientação do Banco em direção aos estados – iniciada na década de 1990, ampliada durante o governo Lula e radicalizada durante o governo Dilma – se deu, também, mediante a empréstimos de ajuste, ultrapassando o montante contratado pelo governo Lula e, sob o governo Dilma, superando até mesmo o montante autorizado à União durante o governo FHC. Em outras palavras, os empréstimos de ajuste contraídos pelos estados durante a gestão Dilma ultrapassaram com folga o montante destinado ao governo FHC. Terceiro, chama atenção a concentração de créditos para desenvolvimento rural (que abrangem os projetos

de “reforma agrária assistida pelo mercado” e de alívio da pobreza rural) à União e a alguns estados durante o governo FHC, em uma conjuntura política (1996-1998) de intensa mobilização no campo, ocupações de terra e grande visibilidade do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em prol da desapropriação de latifúndios para fins de reforma agrária. Quarto, os governos Lula e Dilma, ao contrário dos seus antecessores e da gestão Temer, não contrataram empréstimos para a educação, o que não exclui *a priori* a possível articulação do Banco Mundial com políticas educacionais federais por outros meios (aconselhamento, assessoria técnica e pesquisa), mas sinaliza concretamente uma inflexão em relação aos governos anteriores. Quinto, os empréstimos para transporte aos estados nos governos Lula e Dilma cresceram bastante, pegando carona no financiamento mais geral concedido pela União através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Sexto, chama atenção as operações de crédito (junto com assistência técnica) para apoiar o programa Bolsa Família, contratadas duas vezes pelo governo Lula (em 2003 e 2010) e pelo governo Bolsonaro (em 2020), fato pouco problematizado nas discussões sobre esse programa. Sétimo, destaca-se o montante relativamente elevado de empréstimos para a área do meio ambiente durante o governo Lula, modalidade em que a participação de ONGs na cogestão de projetos é especialmente alta. Por fim, vale destacar que o protagonismo dos municípios na contratação de empréstimos foi mais intensa durante o período Lula, precisamente em operações de ajuste.

**Tabela 4**  
**Empréstimos autorizados do Banco Mundial para o Brasil (União, estados e municípios) durante os governos de Collor e Bolsonaro,**  
**conforme sua finalidade principal (março 1990 a dez 2020)**  
**Millhões de dólares**

Finalidade principal	Collor			Itamar			FHC			Lula		
	U	E	M	U	E	M	U	E	M	U	E	M
Ajuste de políticas							3.585,88			1.704,04	1.950,45	1.045
Transporte	260	214		348,5			837	824		510,28	2.747,44	
Gestão pública				150			6,2	590		689,46	26,77	198,51
Água e saneamento	495			299			453,3	196,6		57,18	604,9	
Desenvolvimento rural							354,1	1.024,7		26	549,1	
Energia	385						822,95			507,12		
Educação	245			568,6	96		424,55	159,6			245,5	
Meio ambiente	50	372		28,5			181	8		661,47	41,7	57,64
Saúde				160			633			645,45	30	
Finanças públicas											1.437	
Multissetorial										1,9	639,75	
Desenv. do setor privado	300									1.106,55		
Assistência social (Bolsa Família)										1.277,25		
Habituação										506,52		
Desenvolvimento urbano				140				100			95,3	78,76
Ciência e tecnologia	150						155			0,7		
Assistência técnica							53,43			20,12		
Microcrédito							50					
TOTAL	1.885	586	0	757,1	1.033,5	0	7.556,41	2.902,9	0	7.714,04	8.367,91	1.379,91
Percentual	76,3	23,7	0	42,3	57,7	0	72,2	27,8	0	44,2	47,9	7,9

(continua...)

Tabela 4 – (continuação).

Finalidade principal	Dilma			Temer			Bolsonaro			
	U	E	M	U	E	M	U	E	M	
Ajuste de políticas		4,546	150					500		
Transporte	0,3	1,400					0,94			177
Gestão pública	48	860								
Água e saneamento	107,33	295,28	20,82		250			266,77		
Desenvolvimento rural	43,1	458,8			50			100		
Energia	49,6			200			38			
Educação			130	250						
Meio ambiente	137,79	350		82,33						
Saúde	150									
Finanças públicas		480								
Multissetorial		620				125		98,8		125
Desenv. do setor privado										
Assistência social (Bolsa Família)							1,000			
Habituação		485								
Desenvolvimento urbano			88			73,3				
Ciência e tecnologia										
Assistência técnica	0,2	16,2								
Microcrédito										
TOTAL	536,32	9,511,28	388,82	532,33	300	198,3	1,038,94	965,57	302	
Percentual	5,1	91,1	3,7	51,7	29,1	19,2	45	41,9	13,1	

**Fonte:** Elaboração própria, com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-ida/>. Acesso em: 1 maio 2021.

Obs.: Distrito Federal contabilizado como estado, Brasília contabilizada como município.

Seguindo, a Tabela 5 informa a destinação dos empréstimos autorizados aos estados no período de 1990 a 2020, detalhando o número de operações e o total envolvido. É interessante notar que os três estados mais ricos da federação foram os que mais se endividaram com o Banco Mundial, mas quem encabeçou a lista foi o Rio de Janeiro, cujo PIB era menos da metade do PIB paulista. Nota-se aqui uma extrema concentração de empréstimos nos sete maiores clientes, que juntos responderam por 73% do total contratado (US\$ 17,3 bilhões), em inúmeras operações cada um. À exceção de Roraima, Amapá e Pará, todos os demais estados e o Distrito Federal contraíram empréstimos do Banco Mundial.

**Tabela 5**  
**Empréstimos do Banco Mundial autorizados a estados brasileiros**  
**(mar 1991 a dez 2020)**

Estados	Nº de operações	Total (milhões de dólares)
Rio de Janeiro	16	3.379,82
São Paulo	19	3.276,44
Minas Gerais	10	2.856
Bahia	17	2.308
Rio Grande do Sul	8	2.168,1
Ceará	15	1.749,23
Pernambuco	9	1.624,6
Piauí	7	749,4
Paraná	4	629
Acre	3	520
Mato Grosso	3	500
Espírito Santo	5	490,5
Rio Grande do Norte	4	442,4
Tocantins	2	360
Mato Grosso do Sul	1	300
Sergipe	5	297,88
Amazonas	1	250
Santa Catarina	3	240,8
Paraíba	3	236,89
Maranhão, Tocantins, Piauí	1	220
Rondônia	1	167

(continua...)

**Tabela 5 – (continuação).**

Estados	Nº de operações	Total (milhões de dólares)
Distrito Federal	1	130
Maranhão	2	110
Rio Grande do Sul/Santa Catarina/Paraná	1	98,8
Pará	2	80,9
Goiás	1	65
<b>TOTAL</b>	<b>147</b>	<b>23.667,16</b>

**Fonte:** Elaboração própria, com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR>. Acesso em: 1 maio 2021.

230

A Tabela 6 examina mais de perto a composição da carteira de empréstimos dos sete maiores clientes estaduais. Novamente, o montante maior foi destinado a empréstimos de ajuste, puxado pelo RJ, seguido por RS, PE e MG. Chama atenção a ausência de operações desse tipo nos estados de SP e CE. Por outro lado, SP liderou com folga os empréstimos para transportes, com mais do que o dobro do valor contratado pelo RJ, o que é coerente com o tamanho da sua economia. Observe-se também o caso de MG, com um montante expressivo de financiamento externo para apoiar as finanças públicas do estado. Somando os empréstimos para ajuste, gestão pública e finanças públicas, tem-se o grosso dos veículos mais diretos de reforma do Estado brasileiro pela via estadual.

**Tabela 6**  
**Empréstimos autorizados do Banco Mundial para os sete maiores clientes estaduais no Brasil (mar. 1991 a dez. 2020)**  
**Milhões de dólares**

Finalidade principal	RJ	SP	MG	BA	RS	CE	PE	TOTAL
Ajuste de políticas	1.830		820	1.100	1.380		1.240	6.370

(continua...)

**Tabela 6 – (continuação)**

Finalidade principal	RJ	SP	MG	BA	RS	CE	PE	TOTAL
Transporte	1.170,2	2.711,74	99	450	70			4.500,94
Finanças públicas			1.437		480			1.917
Desenvolvimento rural	139,5	133,55	35	398,1	100	345	199,1	1.350,25
Gestão pública	768,67		320		133,1			1.221,77
Água e saneamento		418,5	145	51		388,48		1.002,98
Habitação	485							485
Educação				129,6		90	185,5	405,1
Multissetorial						389,75		389,75
Meio ambiente	15,25	12,65			5	350		382,9
Desenvolvimento urbano				149,3		186		335,3
Saúde				30				30
Assistência técnica	16,2							16,2
Desenvolvimento do setor privado								0
Assistência social (combate à miséria)								0
Energia								0
Ciência e tecnologia								0
<b>TOTAL</b>	<b>4.424,82</b>	<b>3.276,44</b>	<b>2.856</b>	<b>2.308</b>	<b>2.168,1</b>	<b>1.749,23</b>	<b>1.624,6</b>	<b>18.407,19</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

## *A distribuição dos empréstimos à luz dos partidos no governo*

232 Complementando a discussão anterior, o objetivo deste tópico é analisar a distribuição dos empréstimos do Banco Mundial aos entes federativos à luz dos partidos políticos nos respectivos governos. Nessa direção, a Tabela 7 detalha o montante de crédito autorizado aos estados entre os anos de 1991 a 2020, segundo os sucessivos mandatos e os respectivos partidos dos governadores em exercício. Há vários aspectos relevantes a destacar. O primeiro é a grande disparidade entre os montantes emprestados a cada estado nos sucessivos períodos, a qual se intensificou no período de 2007 a 2014, quando ocorreu exatamente a guinada do Banco Mundial aos estados. O segundo é a alta correlação entre os maiores clientes estaduais e os respectivos partidos no governo, de modo que: das 44 vezes que o PMDB governou, 16 desses governadores (36%) recorreram ao Banco; das 39 vezes que o PSDB governou, 22 desses governadores (56%) contrataram empréstimos; das 27 que o PT governou, 12 deles (44%) contraíram empréstimos; das 24 vezes que o PFL/DEM governou, 11 desses mandatários (45%) recorreram à instituição; das 15 vezes que o PSB governou, 11 dos seus governadores (73%) decidiram tomar empréstimos. Os dados mostram que, uma vez em exercício e por razões variadas, governadores filiados a partidos mais à direita e mais à esquerda contraíram dívidas com o Banco.



**Tabela 7**  
**Empréstimos do Banco Mundial autorizados a estados brasileiros, segundo o**  
**partido do governador em exercício (mar 1991-dez 2020)**  
**Em milhões de dólares**

Estados	1991-94		1995-98		1999-2002	
	Valores	Partido	Valores	Partido	Valores	Partido
RJ	128,5	PDT	436	PSDB		PDT-PSB
SP	126	PMDB	100	PSDB	209	PSDB
MG	295	PRS-PTB	99	PSDB	170	PMDB
BA		PFL	256	PFL	273,95	PFL
RS		PDT	295	PMDB		PT
CE	140	PSDB	79,6	PSDB	263,5	PSDB
PE		PFL	39	PSB	30,1	PMDB
PI		PFL-PPR	30	PMDB	22,5	PMDB-PFL
PR	96	PMDB	175	PDT	8	PFL
AC		PPR		PPB-PFL		PT
MT	205	PFL	45	PDT		PSDB
ES	154	PDT		PT-PV		PSDB
RN		PFL-PL	24	PMDB	22,5	PMDB-PPB
TO		PMDB		PPR-PFL		PFL
MS		PTB		PMDB		PT
SE		PFL	36	PSDB	20,8	PSDB
SC	88	PFL-PPR		PMDB	62,8	PPB
PB		PMDB-PSDB	60	PMDB		PMDB
RO	167	PTR-PP		PMDB		PFL
DF		PTR		PT		PMDB
MA		PFL	80	PFL		PFL
PA		PMDB-PPB		PSDB		PSDB
GO		PMDB		PMDB	65	PSDB
RR						
AM						
MA/TO/PI	220					
RS/SC/PR						
<b>TOTAL</b>	<b>1.619,5</b>		<b>1.754,6</b>		<b>1.148,15</b>	

(continua...)

**Tabela 7 – (continuação).**

Estados	2003-06		2007-10		2011-14	
	Valores	Partido	Valores	Partido	Valores	Partido
<b>RJ</b>	15,25	PSB-PMDB	798,87	PMDB	2.001,2	PMDB
<b>SP</b>	8,3	PSDB-PFL	2.283,14	PSDB	300	PSDB
<b>MG</b>	205	PSDB	1.437	PSDB	650	PSDB-PP
<b>BA</b>	293,65	PFL	30	PT	1.254,4	PT
<b>RS</b>		PMDB	1.113,1	PSDB	760	PT
<b>CE</b>	187,25	PSDB	389	PSB	450	PROS
<b>PE</b>	61,5	PMDB-PFL	344	PSB	1.150	PSB-PDT
<b>PI</b>	22,5	PT		PT-PSB	354,4	PSB
<b>PR</b>		PMDB		PMDB	350	PSDB
<b>AC</b>		PT	120	PT	400	PT
<b>MT</b>		PPS		PPS-PMDB		PMDB
<b>ES</b>	36	PSB	75,5	PMDB	225	PSB
<b>RN</b>		PSB	35,9	PSB	360	DEM
<b>TO</b>	60	PFL		PMDB	300	PSDB-SD
<b>MS</b>		PT	300	PMDB		PMDB
<b>SE</b>		PFL	20,8	PT	220,28	PT-PMDB
<b>SC</b>		PMDB	90	PMDB-PSDB		DEM
<b>PB</b>		PSDB		PSDB-PMDB		PSB
<b>RO</b>		PSDB		PSDB-PPS		PMDB
<b>DF</b>		PMDB-PSDB	130	DEM-PR-PSDB		PT
<b>MA</b>	30	PSB		PDT-PDB		PMDB
<b>PA</b>	60	PSDB	20,9	PT		PSDB
<b>GO</b>		PSDB-PP		PP		PSDB
<b>RR</b>						
<b>AM</b>						
<b>MA/TO/PI</b>						
<b>RS/SC/PR</b>						
<b>TOTAL</b>	<b>979,45</b>		<b>7.188,21</b>		<b>8.775,28</b>	

(continua...)

**Tabela 7 – (continuação).**

Estados	2015-18		2019-20	
	Valores	Partido	Valores	Partido
RJ		PMDB		PSC
SP	250	PSDB-PSB		PSDB
MG		PT		NOVO
BA	200	PT		PT
RS		PMDB		PSDB
CE		PT	239,88	PT
PE		PSB		PSB
PI	320	PT		PT
PR		PSDB-PP		PSD
AC		PT		PP
MT		PSDB	250	DEM
ES		PMDB		PSB
RN		PSD		PT
TO		PMDB-PHS		DEM
MS		PSDB		PSDB
SE		PMDB-PSD		PSD
SC		PSD-PMDB		PSL
PB	50	PSB	126,89	PSB-CIDADANIA
RO		PMDB-PSB		PSL
DF		PSB		MDB
MA		PMDB		PCdoB
PA		PSDB		MDB
GO		PSDB		DEM
RR				
AM			250	PSC
MA/TO/PI				
RS/SC/PR			98,8	
<b>TOTAL</b>	<b>820</b>		<b>965,57</b>	

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

Obs.: Quando há mais de um partido é porque o governador mudou de partido durante o mandato, ou o vice assumiu.

A Tabela 8 informa o número de operações e o montante de empréstimos autorizados pelo Banco Mundial aos estados, conforme o partido dos governadores em exercício. Alguns pontos merecem destaque. Nota-se que governadores filiados a apenas cinco partidos contrataram 92,5% de todo o montante autorizado aos estados, sendo irrisório o peso dos demais. Ademais, tal concentração se deu em muitas operações, o que revela um acúmulo de experiência desses partidos (e também de nichos burocráticos estaduais) com o Banco. Governos do PSDB lideraram com folga a contratação de empréstimos do Banco (37,5%), concentrando mais do que o dobro do valor contraído por governos do PMDB (18,3). Por fim, 64,5% de todo montante autorizado foi negociado com partidos de centro, centro-direita e direita (PMDB, PSDB e PFL/DEM, respectivamente).

236

**Tabela 8**  
**Empréstimos do Banco Mundial autorizados a estados, conforme o partido no governo (mar. 1991 a dez. 2020)**

Partido	Valores (milhões de dólares)	Percentual	Nº de operações
PSDB	8.592,69	37,5	22
PMDB	4.203,17	18,3	16
PT	3.608,76	15,7	12
PSB	2.795,44	12,2	11
PFL/DEM	2.004,6	8,7	11
<b>Total dos 5 maiores</b>	<b>21.204,66</b>	<b>92,5</b>	<b>77</b>
PDT	502,5	2,2	4
PROS	450	2	1
PRS	295	1,3	1
PSC	250	1,1	1
PP	167	0,7	1
PPB	62,8	0,3	1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>22.931,96</b>	<b>100</b>	<b>86</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

A Tabela 9 complementa a anterior ao informar quais foram os governadores que mais recorreram financeiramente ao Banco Mundial. Tomando como linha de corte clientes que contrataram acima de US\$ 500 milhões durante o mandato, constata-se que alguns poucos governadores contraíram grandes montantes de empréstimos da fatia dos seus respectivos partidos quando no governo, como Pezão (47,6%) e Cabral (19%) do PMDB, Eduardo Campos (41%) do PSB, Jaques Wagner (34,8%) e Tarso Genro (21,1%) do PT. Os casos de José Serra (26,6%), Aécio Neves (16,7%), Yeda Crusius (13%) e Anastasia (7,6%) ilustram a maior frequência relativa com que governadores do PSDB contrataram acima da linha de corte. De um total de 86 governadores no período 1991-2020, estes nove respondem, sozinhos, pela metade dos empréstimos autorizados aos estados pelo Banco Mundial.

**Tabela 9**  
**Principais governos estaduais clientes do Banco Mundial em 1990-2020**  
**(acima de US\$ 500 milhões)**

237

Governador	Estado	Partido	Período	Nº de operações	Empréstimos autorizados (milhões de US\$)	Percentual do partido
José Serra	SP	PSDB	2007-10	11	2.283,14	26,6
Luiz Fernando Pezão	RJ	PMDB	2011-14	6	2.001,2	47,6
Aécio Neves	MG	PSDB	2007-10	2	1.437	16,7
Jaques Wagner	BA	PT	2011-14	4	1.254,4	34,8
Eduardo Campos	PE	PSB	2011-14	3	1.150	41,1
Yeda Crusius	RS	PSDB	2007-10	3	1.113,1	13

(continua...)

**Tabela 9 – (continuação).**

Governador	Estado	Partido	Período	Nº de operações	Empréstimos autorizados (milhões de US\$)	Percentual do partido
Sérgio Cabral Filho	RJ	PMDB	2007-10	5	798,87	19
Tarso Genro	RS	PT	2011-14	2	760	21,1
Antônio Anastasia	MG	PSDB	2011-14	2	650	7,6
<b>TOTAL</b>				<b>38</b>	<b>11.447,71</b>	

**Fonte:** Elaboração própria, com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

238

Já a Tabela 10 informa quais municípios contraíram empréstimos do Banco Mundial. Trata-se de uma dinâmica recente para a instituição e para o país, dado que a primeira operação ocorreu somente em 2003. Dos 19 mutuários, 9 são capitais estaduais, além de Brasília. Alguns aspectos merecem ser ressaltados: o primeiro é que as operações envolveram valores pouco expressivos, à exceção do Rio de Janeiro, que acordou um empréstimo de mais de US\$ 1 bilhão (46% do total autorizado aos municípios), no bojo de um programa abrangente de ajuste fiscal e reformas da gestão pública levado adiante pelo então prefeito Eduardo Paes (PMDB, egresso do PSDB) – que resultou, entre outras coisas, na adoção de organizações sociais (OSs) na saúde pública e na terceirização de aspectos centrais da política educacional à Fundação Ayrton Senna. O segundo aspecto é que chama atenção a quantidade de projetos voltados diretamente para reformas da gestão pública, em operações de pequeno volume, contratados por governos encabeçados por partidos diversos da esquerda à direita (PSDB e PT com mais frequência, mas também PDT, PL e PP). O terceiro aspecto é que quatro municípios gaúchos (Bagé, Uruguaiana, Santa Maria e Pelotas), embora governados por

partidos diferentes, implementaram projetos de mesmo perfil, o que revela o “ecumenismo” político do Banco quando se trata de vender projetos e programas e, assim, avançar com suas pautas. Chama atenção também que municípios com receita robusta e corpo técnico qualificado (como São Paulo e Belo Horizonte), ainda que em uma conjuntura econômica bastante negativa, tenham contraído empréstimos internacionais para projetos de baixo valor em uma área tão tradicional e elementar como a de transporte. Por fim, vale destacar que, embora no plano federal os governos encaixados pelo PT não tenham contratado financiamento do Banco para a educação, a gestão petista em Recife o fez, e foi o único município a fazê-lo.

**Tabela 10**  
Empréstimos autorizados do Banco Mundial a municípios brasileiros (2003-2020)

Município	Nº de operações	Ano(s)	Partido no governo	Finalidade principal	Total (milhões de dólares)	Percentual
Rio de Janeiro	1	2010	PMDB	Ajuste fiscal	1.045	46,1
Salvador	2	2017 2020	DEM DEM	Multissetorial Multissetorial	250	11
Recife	3	2003 2007 2012	PT PT PT	Desenvolvimento urbano Desenvolvimento urbano Educação	208,76	9,2
Manaus	1	2015	PSDB	Ajuste fiscal	150	6,6
Teresina	2	2008 2016	PSDB PSDB	Gestão Pública Desenvolvimento urbano	119,13	5,3
São Paulo	1	2020	PSDB	Transporte	97	4,3
Belo Horizonte	1	2020	PSD	Transporte	80	3,5

(continua...)

**Tabela 10 – (continuação)**

Município	Nº de operações	Ano(s)	Partido no governo	Finalidade principal	Total (milhões de dólares)	Percentual
Fortaleza	1	2017	PDT	Desenvolvimento urbano	73,3	3,2
Brasília, DF	1	2005	PMDB	Meio Ambiente	57,64	2,5
Santos	1	2009	PSDB	Gestão Pública	44	1,9
São Luís	1	2008	PDT	Gestão Pública	35,64	1,7
Betim	1	2004	PSDB	Gestão Pública	24,08	1,1
São Bernardo do Campo/ Guarulhos	1	2012	PT	Água e Saneamento	20,82	0,9
Pelotas	1	2008	PP	Gestão Pública	18,9	0,8
Uberaba	1	2007	PL	Gestão Pública	17,27	0,8
Santa Maria	1	2008	PT	Gestão Pública	13,95	0,6
Uruguaiana	1	2008	PSDB	Gestão Pública	6,83	0,3
Bagé	1	2008	PT	Gestão Pública	6,6	0,3
Diadema	1	2008	PT	Gestão Pública	0,11	0
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>				<b>2.269,03</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR/>. Acesso em: 1 maio 2021.

Finalmente, a Tabela 11 informa a soma total do que os governos municipais de cada partido acordaram com o Banco Mundial. Note-se que não há proporcionalidade entre volume de empréstimos e tamanho da economia ou da população. Quase metade do valor autorizado foi contratado pelo Rio de Janeiro, governado pelo PMDB, em uma única operação, inserida em um programa abrangente de ajuste estrutural com implicações sentidas pela população durante anos.



Descontando-se este caso excepcional, percebe-se que os governos do PSDB responderam por quase um quinto dos valores contratados, bem à frente dos governos do PT e do DEM, emparelhados cada qual com 11%. Os governos desses quatro partidos (PMDB, PSDB, PT e DEM) responderam por 90% do montante autorizado a municípios brasileiros. Os dados mostram que o recorte partidário revela tendências e preferências – prevalecendo, em número de operações e valores, partidos situados do centro à direita –, mas por si só não são suficientes para explicar por que determinados governos municipais recorreram financeiramente ao Banco Mundial.

**Tabela 11**  
**Clientes municipais do Banco Mundial, conforme o partido**  
**no governo (2003-2020)**

Partido	Valores (milhões de dólares)	Percentual
PMDB	1.102,64	48,6
PSDB	441,21	19,4
PT	250,24	11
DEM	250	11
PDT	108,94	4,8
PSD	80	3,5
PP	18,9	0,8
PL	17,27	0,8
<b>Total</b>	<b>2.269,03</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em <https://financesapp.worldbank.org/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/countries=BR>. Acesso em: 1 maio 2021.

## Conclusões

A atuação multifacetada e difusa do Banco Mundial no Brasil merece mais investigação, dada sua importância política, econômica e social. Este artigo buscou apresentar um balanço

sintético com foco em um período mais recente, reconhecendo a necessidade de estudos de maior amplitude histórica e mais específicos sobre as relações entre governos das unidades da federação e a instituição, bem como sobre a construção, a implementação e os resultados de políticas públicas que contaram com financiamento e/ou assistência técnica do Banco.

O exame da carteira do Banco Mundial autorizada para o Brasil – terceiro maior cliente histórico – durante o período de 1990 a 2020 trouxe evidências relevantes para a compreensão do *modus operandi* da instituição.

No período analisado, as relações do Brasil com o Banco Mundial envolveram barganha, filtragem e tradução local das normas e orientações prescritas pela instituição. Ora mais programáticas, ora mais pragmáticas, tais relações envolveram *seletividade* e *escolhas* por parte dos agentes nacionais sobre quando, para quê e em que grau contrair empréstimos, demandar assistência técnica e seguir conselhos em matéria de políticas públicas. Nesse sentido, para além do financiamento, o “selo de aprovação” do Banco foi utilizado como ativo estratégico tanto pela instituição como por governantes (nos três níveis da federação) interessados em utilizar a expertise e o capital simbólico do Banco para angariar apoio e legitimar determinadas iniciativas.

242

Mostrou-se que os empréstimos de ajuste – que costumam ter condicionalidades mais abrangentes e incidir sobre políticas públicas, quando não sobre a própria organização institucional do Estado – representaram, em média, 29% do total dos compromissos financeiros, o que evidencia a relevância desse tipo de operação no país.

Comparado ao PIB doméstico ou ao tamanho do orçamento público nacional, o financiamento oriundo do Banco Mundial revelou-se pouco significativo, muito aquém das necessidades do país. Mesmo assim, ao longo dos trinta anos aqui considerados, a instituição autorizou 315 operações financeiras (média de 10,5 por ano), direcionadas

a inúmeras áreas e finalidades, o que revela um alto grau de atividade no país e amplitude setorial. Cabe perguntar, então: o Brasil precisa mesmo do Banco Mundial, ou é o Banco Mundial que precisa do Brasil? Aparentemente simples, a questão remete a uma relação complexa, que abarca os três níveis da federação e uma gama de elites políticas e intelectuais, nichos burocráticos, interesses econômicos privados e organizações sociais “parceiras” da instituição envolvidos com a construção da “demanda” brasileira à assistência financeira do Banco, com destaque para a União.

Mostrou-se que o governo FHC foi o que mais contraiu empréstimos de ajuste (mais do que o dobro do governo Lula) e que esse tipo de operação representou 47% de toda a carteira do Banco destinada à União naquele período, sinalizando claramente uma opção política por parte desse governo, no sentido de utilizar tais empréstimos como *alavancas* para reformar políticas públicas. Por outro lado, foi durante o governo Lula que o financiamento total autorizado pelo Banco chegou ao máximo, bem acima do patamar alcançado durante os governos FHC e Dilma, puxado pela “marcha aos estados”. Foi também durante o governo Lula que o Banco autorizou mais empréstimos à União (pouco acima do que ao governo FHC), ao contrário do que sugeria o discurso oficial da época de “libertação” frente às instituições de Bretton Woods. Nesse caso, o “adeus” valia para o FMI, mas não para o Banco Mundial – que rapidamente se adequou às demandas de um dos seus maiores clientes em 2007-2008, as quais levaram à diminuição significativa dos empréstimos de ajuste à União durante a gestão Lula, tendência que culminou com a completa anulação desse tipo de operação ao governo federal durante a gestão de Dilma Rousseff. De 2008 a 2014, a relação do Banco Mundial com a União se tornou mais pragmática, flexível, discreta e dependente das circunstâncias e prioridades do governo federal.

Ademais, a análise revelou que, na República Federativa do Brasil, não apenas a União, mas também estados e municípios se tornaram clientes relevantes do Banco Mundial. Evidenciou-se que o valor contratado pela União durante o governo Dilma desceu a níveis irrisórios, o que foi contrabalançado pelo pico de empréstimos aos estados, ultrapassando o que a União contraiu durante os demais governos no período. De fato, nos anos de 2008 até 2014, os estados se tornaram os maiores clientes do Banco Mundial e sustentaram a carteira da instituição no país, com a garantia do governo federal, e o fizeram contraindo fortemente empréstimos para políticas. Segundo a documentação do Banco, a instituição, inclusive, teria funcionado muitas vezes como *agente* do governo federal para reorganizar a situação fiscal subnacional e a implementação de programas nacionais. Até que ponto isso se deu, em quais áreas e que resultados produziu é algo difícil de mensurar e demanda estudos de caso detalhados. Eis aqui uma excelente agenda de pesquisas.

244

Por fim, o exame dos empréstimos a estados e municípios mostrou que, por razões muito variadas, governadores e prefeitos de partidos mais à direita e mais à esquerda fecharam acordos com o Banco Mundial, mas duas evidências se destacam. Em primeiro lugar, houve extrema concentração da carteira em alguns estados (RJ, SP, MG, BA e RS) e alguns governadores de partidos situados do centro à direita (com o PSDB na liderança, muito à frente do PMDB). Em segundo lugar, no caso dos municípios, a experiência do Rio de Janeiro (então governado pelo PMDB) se notabilizou pela abrangência do programa de ajuste fiscal e reformas da gestão pública.

De todo modo, afinidades ideológicas à parte, o Banco Mundial se revelou politicamente bastante “ecumênico” ao cultivar relações muito variadas com os entes federativos, ramificadas em inúmeras áreas e setores da vida econômica, político-administrativa e social do país. O financiamento de projetos e políticas funcionou como veículo e instrumento

para relações concretas da instituição com os governos da União, de estados e municípios, contribuindo decisivamente para difundir as pautas e orientações do Banco no interior da aparelhagem estatal e na sociedade civil.

### **João Márcio Mendes Pereira**

Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor associado do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

### **Bibliografia**

- BABB, Sarah L. 2009. *Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BABB, Sarah L. 2013. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: its origins, trajectory and likely successor. *Review of International Political Economy*, v. 20, n. 2, pp. 268-97. DOI: 10.1080/09692290.2011.640435
- BABB, Sarah L.; CARRUTHERS, Bruce G. 2008. Conditionality: forms, function, and history. *Annual Review of Law and Social Science*, v. 4, pp. 13-29. DOI: 10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172254
- BABB, Sarah L.; KENTIKELLENIS, Alexander. 2021. Markets everywhere: the Washington Consensus and the sociology of global institutional change. *Annual Review of Sociology*, v. 47, n. 1, pp. 521-41.
- BANCO MUNDIAL. 1990-2020. *Annual Report*. Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL. 1991. *World Development Report: the challenge of development*. Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL. 1997. *World Development Report: the state in a changing world*. Washington, DC.
- BANCO MUNDIAL. 2008. *Estratégia de Parceria com o País: Brasil: 2008 a 2011*. Washington, DC. Relatório n. 42677-BR.
- BANCO MUNDIAL. 2017. *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Brasília.
- BANCO MUNDIAL. 2020a. *Annual Report*. Washington, DC.

- BANCO MUNDIAL. 2020b. *Annual Report* – Vol. II. Washington, DC.
- BAYLISS, Kate; FINE, Ben; VAN WAEYENBERGE, Elisa. (ed.). 2011. *The political economy of development: the World Bank, neoliberalism and development research*. London: Pluto Press. DOI: 10.2307/j.ctt183gzdj
- BAZBAUERS, Adrian Robert. 2016. The World Bank as a development teacher. *Global Governance*, v. 22, n. 3, pp. 409-27. DOI: 10.1163/19426720-02203007
- BAZBAUERS, Adrian Robert. 2020. World Bank technical assistance: participation, policy movement, and sympathetic interlocutors. *Policy Studies*, v. 41, n. 6, pp. 567-85. DOI: 10.1080/01442872.2019.1581156
- BEST, Jacqueline. 2014. *Governing failure: provisional expertise and the transformation of global development finance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BROOME, André; HOMOLAR, Alexandra; KRANKE, Matthias. Bad science: international organizations and the indirect power of global benchmarking. *European Journal of International Relations*, v. 24, n. 3, pp. 514-39. DOI: 10.1177/1354066117719320
- BROWN, Michael Barratt. 1995. *Africa's choices after thirty years of the World Bank*. London: Penguin Books.
- CARROLL, Toby. 2010. *Delusions of development: the World Bank and the Post-Washington Consensus in Southeast Asia*. London: Palgrave.
- DOSHI, Rush, KELLEY, Judith K.; SIMMONS, Beth A. 2019. The power of ranking: the ease of Doing Business indicator and global regulatory behavior. *International Organization*, v. 73, n. 3, pp. 611-43. DOI: 10.1017/S0020818319000158
- ENGEL, Susan. 2010. *The World Bank and the post-Washington Consensus in Vietnam and Indonesia*. London: Routledge.
- GOLDMAN, Michael. 2005. *Imperial nature: the World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*. New Haven: Yale University Press.
- GONZALEZ, Manuel et al. 1990. *O Brasil e o Banco Mundial: um diagnóstico das relações econômicas (1949-1989)*. Brasília: IPEA.
- GÜVEN, Ali B. 2016. The World Bank and emerging powers: beyond the multipolarity-multilateralism conundrum. *New Political Economy*, v. 22, n. 5, pp. 1-25. DOI: 10.1080/13563467.2017.1257596
- GÜVEN, Ali B. 2018. Whither the Post-Washington Consensus? International financial institutions and development policy before and after the crisis. *Review of International Political Economy*, v. 25, n. 3, pp. 1-25. DOI: 10.1080/09692290.2018.1459781

- GWIN, Catherine. 1997. U.S. relations with the World Bank, 1945-1992. *In: KAPUR, Devesh; LEWIS, John P; WEBB, Richard C. (ed.) The World Bank: its first half century – Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2, pp. 195-274.
- HARRISON, Graham. 2004. *The World Bank and Africa: the construction of governance states*. London: Routledge.
- KIRK, Jason A. 2010. *India and the World Bank: the politics of aid and influence*. London: Anthem Press. DOI: 10.2307/j.ctt1gxpdrw.
- KOFAS, Jon V. 2001. The IMF, the World Bank, and U.S. foreign policy in Ecuador, 1956-1966. *Latin American Perspectives*, v. 28, n. 50, pp. 50-83. DOI: 10.1177/0094582X0102800504
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo; WILLIAMSON, John (org.). 2004. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva.
- MASON, Edward S.; ASHER, Robert E. 1973. *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- NAÍM, Moisés. 1994. Latin America: the second stage of reform. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 4, pp. 32-48. DOI: 10.1353/jod.1994.0057
- NAY, Oliver. 2014. International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 2, pp. 210-31.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- PARK, Susan. 2010. *World Bank Group interactions with environmentalists*. Manchester: Manchester University Press.
- PAYER, Cheryl. 1982. *The World Bank: a critical analysis*. New York: Monthly Review Press.
- PEREIRA, João M. M. 2010. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- PEREIRA, João M. M. 2015. Continuidade, ruptura ou reciclagem? Uma análise do programa político do Banco Mundial após o Consenso de Washington. *Dados*, v. 58, n. 2, pp. 461-98. DOI: 10.1590/00115258201550
- PEREIRA, João M. M. A construção do Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro do desenvolvimento capitalista internacional (1940-81). *História Unisinos*, v. 25, n. 1, pp. 77-93. DOI: 10.4013/hist.2021.251.07
- PEREIRA, João M. M. 2022a. As estratégias de assistência do Banco Mundial para o Brasil em perspectiva política

(1990-2020). *Tempo e Argumento*, v. 14, n. 37, pp. 01-37.

DOI: 10.5965/2175180314372022E0301

PEREIRA, João M. M. 2022b. *O Banco Mundial no Brasil (1990-2020)*.

Curitiba: Appris.

SEABROOKE, Leonard.; SENDING, Ole Jacob. 2019. Contracting development: managerialism and consultants in intergovernmental organizations. *Review of International Political Economy*, v. 27, n. 4, pp. 202-27. DOI: 10.1080/09692290.2019.1616601

STERN, Nicholas; FERREIRA, Francisco. 1997. The World Bank as 'intellectual actor'. In: KAPUR, Devesh; LEWIS, John P.; WEBB, Richard. (ed.) *The World Bank: its first half century – Perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press, v. 2, pp. 523-610.

WADE, Robert. 1996. Japan, the World Bank, and the art of paradigm maintenance: the East Asian Miracle in political perspective. *New Left Review*, n. 217, pp. 3-36. Disponível em: <https://shre.ink/9u6j>. Acesso em: 25 jul. 2023.

WADE, Robert. 1997. Greening the Bank: the struggle over the environment, 1970-1995. In: KAPUR, Devesh; LEWIS, John P.; WEBB, Richard (ed.). *The World Bank: its first half century: perspectives*. Washington, DC: Brookings Institution Press. v. 2, pp. 611-734.

248

WADE, Robert Hunter. 2002. US hegemony and the World Bank: the fight over people and ideas. *Review of International Political Economy*, v. 9, n. 2, pp. 215-43. Disponível em: <https://shre.ink/9uTq>. Acesso em: 25 jul. 2023.

WADE, Robert Hunter. 2013. The art of power maintenance: how western states keep the lead in global organizations. *Challenge*, v. 56, n. 1, pp. 5-39. Disponível em: <https://shre.ink/9vU7>. Acesso em: 25 jul. 2023.

WILLIAMS, David. 2008. *The World Bank and social transformation in international politics*. London: Routledge.

WOODS, Ngaire. 2006. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.

XU, Jiajun. 2017. *Beyond US hegemony in international development: The contest for influence at the World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781316779385







# EFEITOS DAS CONTROVÉRSIAS INVESTIDOR-ESTADO NA CAPACIDADE DOS ESTADOS DE SALVAGUARDAR DIREITOS: UM ESTUDO DE CASOS EM TRIBUNAIS DE ARBITRAGEM ENTRE 1987 E 2020

Maria Abramo Caldeira Brant

*Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: maria.brant@gmail.com*

*Orcid: 0000-0003-3477-6889*

Deisy de Freitas Lima Ventura

*Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: deisy.ventura@usp.br*

*Orcid: 0000-0001-8237-2470*

<https://dx.doi.org/10.1590/0102-250291/119>

## Introdução

Estados vêm assinando acordos bilaterais com cláusulas de proteção ao investidor para reger suas políticas de investimento desde a década de 1950. A partir da década de 1990, com o processo de abertura de mercados e de privatização de bens públicos, além do enfraquecimento de mecanismos multilaterais de resolução de controvérsias, esses tratados proliferaram, em especial nos anos 2000.

Há hoje mais de 2.500 acordos internacionais de investimento em vigor, incluindo tratados bilaterais de investimento (TBI), e outros acordos com cláusulas de proteção ao investidor (TIP) (UNCTAD, 2020). Acompanhando essa tendência, também cresceu nos últimos 20 anos o número de controvérsias

investidor-Estado abertas com base nessas cláusulas. De um total de 43 casos em toda a década de 1990 (média de pouco mais de quatro litígios por ano), o número de processos passou à média anual de 33 casos na década de 2000, cifra que subiu para 65 no decênio de 2010, com um pico de 86 controvérsias em 2015 (UNCTAD, 2020).

Um fenômeno paralelo à proliferação de tratados bilaterais tem sido o uso feito por empresas – particularmente na última década e meia – das cláusulas de proteção ao investimento e à propriedade intelectual contidas nesses acordos, para contestar não apenas expropriações diretas de seus bens ou regras fiscais e comerciais que veem como prejudiciais aos seus negócios, mas também regulamentações sanitárias e ambientais instituídas nos países nos quais investiram. Em 2010, por exemplo, a Philip Morris propôs ações contra os governos da Austrália e do Uruguai por terem aumentado o tamanho das advertências de saúde em maços de cigarros, alegando que este gesto constituiria expropriação de sua propriedade intelectual (sua marca), e, portanto, violaria acordos bilaterais. Na Europa, a empresa sueca de energia Vatenfall processou a Alemanha num tribunal de arbitragem, pedindo 3,7 bilhões de euros como indenização por ter decidido, em nome da saúde pública, desativar suas usinas de energia nuclear após o acidente de 2011 em Fukushima. No Canadá, a petrolífera americana Lone Pine processou o governo do Quebec por razões ambientais após a província ter imposto uma moratória à prática de faturamento hidráulico (*fracking*). Vinte mineradoras abriram litígios contra Estados por terem licenças ambientais revogadas ou negadas.

Diante desse quadro, pesquisadores e organizações da sociedade civil vêm se debruçando sobre os desdobramentos da explosão de tratados e litígios, e seu potencial de reduzir a margem de discricionariedade do Estado ou seu espaço político (*policy space*) – definido pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) como “a liberdade e habilidade de governos para identificar

e buscar a combinação de políticas econômicas e sociais” que julgar mais apropriada (UNCTAD, 2014b)<sup>1</sup> – para legislar em matéria de interesse público.

Alguns estudos concentraram-se nos efeitos de determinados processos em países particularmente afetados por controvérsias investidor-Estado, tais como Argentina e Indonésia (como exemplos, ver Burke-White, 2008, e Gross, 2003), ou sob determinado acordo, tal como o NAFTA (Yee, 2002), ou, ainda, sobre a capacidade dos Estados de legislar sobre determinado tema, consistindo, principalmente, de análises jurídicas sobre os conflitos entre as doutrinas dos investimentos e a legislação ambiental ou a proteção internacional dos direitos humanos (por exemplo, Pattberg, 2004; Tienhaara, 2006; Dupuy, 2009; Gordon e Pohl, 2011; Simma, 2011; e Levashova, 2020). Na área da saúde, destacam-se as pesquisas de Koivusalo (ver, por exemplo, 2010, 2014, 2015a, 2015b) e Drahos (Drahos et al., 2004; Walls, Smith e Drahos, 2015), concentrando-se no conflito entre mecanismos de defesa da propriedade intelectual e o dever de provisão de tratamento pelos Estados.

Estudiosos da área do direito e da ciência política também têm se apoiado em análises jurídicas e estudos de caso para constatar uma “crise de legitimidade” mais geral dos mecanismos de resolução de controvérsia investidor-Estado (por exemplo, Franck, 2004; Brower e Schill, 2018; Dietz, Dotzauer e Cohen, 2019). Destacam-se os estudos de caso de Van Harten (2005, 2007, 2008, 2013) e Van Harten e Scott (2017) e a análise de Tienhaara sobre o potencial constrangedor dos tribunais de arbitragem (2011a, 2011b), segundo a qual, além de obrigar países a retroceder em regulamentações já adotadas, a arbitragem de casos ensejados por supostas violações de

---

<sup>1</sup> Para a UNCTAD, o tamanho do espaço político de determinado país depende da “combinação da soberania *de jure*, que é a autoridade formal que formuladores de políticas possuem sobre os instrumentos e metas de políticas nacionais, e controle *de facto* sobre políticas nacionais, que envolve a capacidade desses formuladores para definir prioridades, influenciar metas específicas e pesar possíveis trade-offs” (UNCTAD, 2014b).

tratados bilaterais tem inibido países a adotar *nova* legislação. Ou seja, a mera possibilidade, enunciada ou tácita, de que uma empresa recorra à arbitragem pode fazer com que países deixem de regular ou amenizem normas, num fenômeno chamado por ela de “resfriamento” ou constrangimento regulatório (*regulatory chill*) (Tienhaara, 2011b).

Organizações internacionais também têm realizado estudos sobre os efeitos dos tratados bilaterais de investimento para informar tentativas de reforma do sistema de arbitragem de litígios investidor-Estado (ISDS, na sigla em inglês). Mais recentemente, organizações da sociedade civil europeias e norte-americanas publicaram relatórios, sobre casos em que empresas se utilizaram de tratados bilaterais ou multilaterais para desafiar Estados tentando implementar leis ou normas sanitárias e ambientais (South Centre, 2015; Eberhardt e Olivet, 2012; Verheecke et al., 2019; Johnson e Volkov, 2014), ou sobre o impacto dos tratados bilaterais de investimento em países como África do Sul, Índia, Moçambique e Indonésia (Singh e Ilge, 2016). Os relatórios baseiam-se sobretudo em análises de controvérsias investidor-Estado específicas e evidências anedóticas.

Não há até o momento, contudo, estudos que tenham olhado para a *totalidade* dos casos relativos a matérias de interesse público levados a tribunais de arbitragem para quantificar e tentar identificar tendências e extrair inferências sobre seu efeito no espaço político dos Estados para legislar sobre esses temas.<sup>2</sup>

Procurando contribuir para preencher esta lacuna, o presente estudo teve como objetivo analisar todos os casos conhecidos de controvérsias investidor-Estado que tramitaram em

---

<sup>2</sup> Alguns fatores podem ajudar a explicar essa lacuna. Em primeiro lugar, o número de ações movidas por empresas contra Estados era relativamente baixo até recentemente, tendo sofrido um aumento pronunciado apenas na última década e meia – e, como sua resolução é demorada, muitas ainda estão pendentes. Além disso, grande parte dos casos é total ou parcialmente confidencial, dificultando a pesquisa e a comparação entre eles. Adicionalmente, provar o efeito dos acordos sobre a capacidade regulatória dos Estados implica a difícil tarefa de demonstrar que algo que poderia ter acontecido não aconteceu.

tribunais de arbitragem até 2020, buscando identificar padrões e tendências na abertura de processos e nas decisões tomadas, e, a partir desses, verificar particularmente se e de que forma esses processos restringiram tentativas de países agirem com o objetivo de salvaguardar direitos individuais ou coletivos.

Para tanto, por meio de pesquisa documental, examinamos os 1.023 casos de controvérsias ou litígios investidor-Estado ocorridos entre 1987 e 2019 elencados na base de dados da UNCTAD. Os anos correspondem a todo o período para o qual havia dados oficiais sobre controvérsias investidor-Estado durante a realização da presente pesquisa. Este número não corresponde à totalidade dos litígios, pois é característica desses processos que tramitem em sigilo, sendo tornados públicos apenas quando ambas as partes o consentem. Assim, constam da base de dados da UNCTAD apenas os casos levados a público, e somente as informações tornadas públicas a respeito de cada um deles. Logo, é comum a falta de dados sobre os montantes requeridos pelos investidores ou a indenização determinada pelos tribunais, ou, ainda, o desconhecimento do texto da decisão. A confidencialidade dos processos é, em si, determinante para seus efeitos políticos e prejudica a capacidade de se extrair padrões e repetições e de identificar peculiaridades de casos específicos. Apesar destas limitações, o assunto tem importância e potencial suficiente para guiar futuras escolhas políticas.

254

### **CrITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CASOS**

A partir da leitura da integralidade dos casos não sigilosos elencados na base de dados da UNCTAD, selecionamos aqueles nos quais empresas acionaram países por implementação de leis e normas relativas à *saúde pública*, à *proteção ambiental*, ao *direito à água* e a *direitos de povos indígenas*.

É possível alegar que quase qualquer um dos processos levados a cabo nos tribunais de arbitragem diz respeito a ações do Estado em nome do interesse público – políticas tributárias, escolhas de alocação orçamentária etc. também são, ao menos

em teoria, escolhidas com base em uma interpretação do que seria o interesse público. Em lugar de debater se cada política ou normativa estatal de fato corresponde ao interesse público, porém, optamos por focar em políticas que procuram salvaguardar direitos já consensualmente considerados pela comunidade internacional como direitos fundamentais.

Escolhemos, portanto, nos debruçar sobre os processos gerados em desafio a tentativas do Estado de proteger direitos codificados em tratados internacionais, quais sejam:

- o *direito à saúde*, entronizado no artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), entre vários outros instrumentos;
- o *direito à água*, na Resolução nº 64/292 da Assembleia Geral da ONU (2010), e no Comentário Geral nº 15 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da mesma organização (2002);
- *os direitos dos povos indígenas*, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007);
- e o *direito a um meio ambiente limpo*, que, apesar de ainda não ser sujeito de um tratado específico, é considerado parte indivisível do direito à saúde, de acordo com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972) e a Resolução nº 75/94 das Nações Unidas, entre outros instrumentos (Shelton, 2002).

Ao examinar os 1.023 casos, foram encontradas 72 controvérsias motivadas por tentativas de Estados agirem para salvaguardar tais direitos. Após a identificação desses casos, procurou-se detectar tendências no que diz respeito aos tipos de ação estatal que ensejaram processos, às alegações de violação

de tratados feitas pelas empresas, aos montantes demandados e outorgados, e às decisões tomadas pelos tribunais.

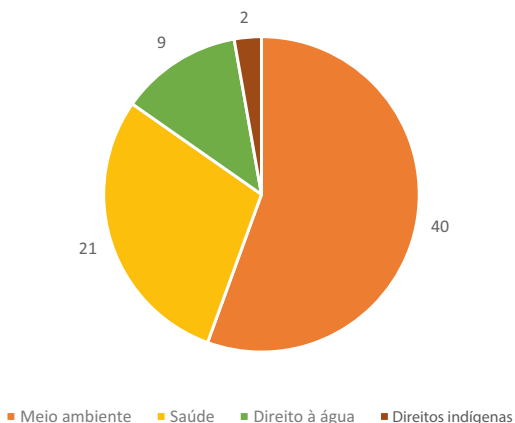
Na primeira parte do artigo, serão apresentados os principais resultados da pesquisa. Na segunda, serão discutidas as principais formas pelas quais os litígios parecem interferir na capacidade dos Estados de legislar em matéria de saúde, meio ambiente, direito à água e direitos de povos indígenas, procurando apontar as características dos litígios e dos sistemas de ISDS que parecem ter contribuído para esses efeitos.

## Resultados

Foram identificadas 72 controvérsias na base de dados da UNCTAD iniciadas em desafio a tentativas de Estados legislarem para garantir direitos. Dessas, 21 dizem respeito a iniciativas para promoção ou proteção do direito à saúde, e 40 a tentativas do Estado de implementar novas leis ambientais ou fazer cumprir normas ou leis ambientais já existentes. Outros nove casos são relativos a leis ou normas de proteção do direito à água, e dois respondem à tentativa do Estado de proteger direitos de comunidades indígenas (Gráfico 1).

256

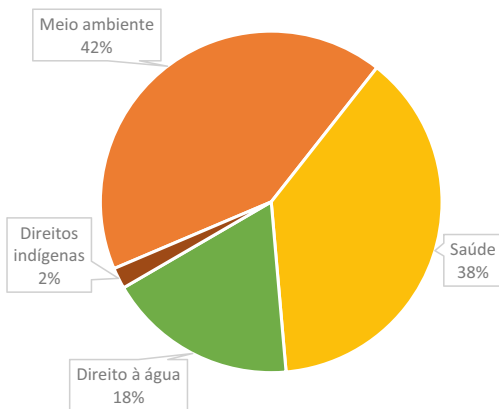
**Gráfico 1**  
Total de casos por tema







**Gráfico 3**  
Casos decididos, por assunto

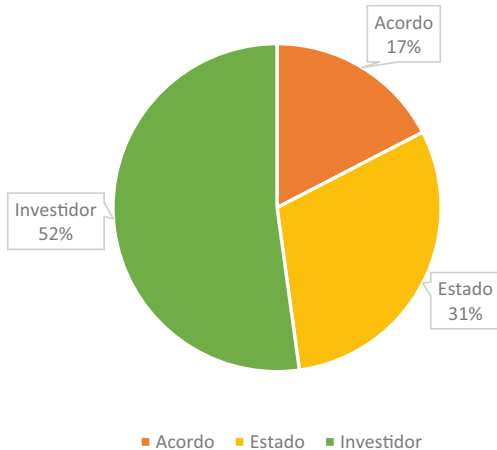


### *Partes vencedoras*

Dos casos examinados, 21 foram decididos em favor do investidor, 14 em favor do Estado, e sete terminaram em acordo entre as partes (Gráfico 4).

258

**Gráfico 4**  
Casos decididos, por tipo de vencedor

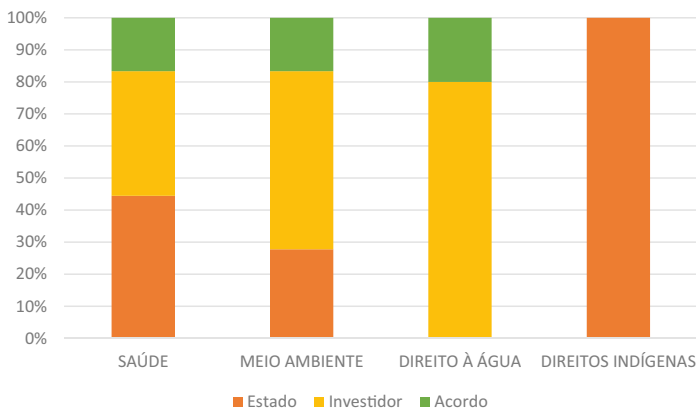


Comparando com o total de casos decididos conhecidos na base da UNCTAD, constata-se que a proporção de vitórias do investidor é ainda maior nas controvérsias relativas a ações estatais de proteção a direitos (48%) do que nas controvérsias relativas a todos os temas (29%). A proporção de casos que resultaram em acordos é um pouco menor nos casos relativos a direitos (16%) do que no geral (21%), mas, ainda assim, a proporção de vitórias do Estado é menor no caso das controvérsias geradas por tentativas do Estado de proteger direitos (28%) do que nos casos considerando todos os temas (37%).

É importante ressaltar que os acordos com cláusulas de proteção ao investidor não permitem que Estados processem empresas e, em grande parte dos acordos, o Estado têm de arcar com alguma indenização, comprometer-se a voltar atrás na decisão que propiciou o processo, ou, no mínimo, pagar metade das despesas do processo. Assim, pode-se alegar que *o Estado é perdedor da ação mesmo quando há acordo*. Além disso, mesmo os casos que terminam em acordo podem ter efeitos “resfriadores” duradouros. Ou seja, a partir dos dados examinados, pode-se inferir que os Estados ganharam, na pior das hipóteses (ou seja, caso se considerem acordos como perdas), cerca de um terço dos casos, e, na melhor das hipóteses (avaliando-se os acordos como neutros), pouco menos da metade dos litígios.

Desagregando os números por tema, nota-se que o investidor ganhou mais casos nas controvérsias relativas a todos os assuntos, mas que venceu uma proporção significativamente maior de controvérsias nos casos em que o Estado agiu baseado na proteção do direito à saúde. Ainda que o número de casos decididos no tema do direito à água represente a metade dos de saúde e meio ambiente, é notável que nenhum tenha sido decidido em favor do Estado. O único caso relativo a direitos de povos indígenas já decidido foi favorável ao Estado (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
Vencedor por tema

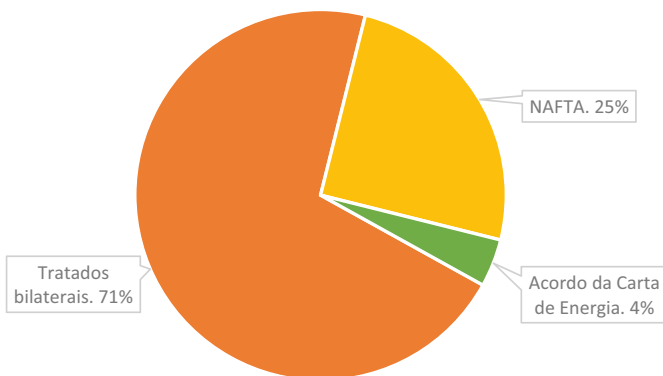


### *Tratados utilizados*

Tratados bilaterais foram utilizados na grande maioria dos casos examinados (51), seguidos pelo NAFTA e pelo Acordo da Carta de Energia (Gráfico 6).

260

**Gráfico 6**  
Tratados invocados para iniciar controvérsias



## Quantias demandadas

Os investidores exigiram dos Estados, por tentarem legislar ou implementar leis de interesse público, quantias que variaram de US\$ 2 milhões a US\$ 15 bilhões, chegando a um total de US\$ 57 bilhões e uma média de US\$ 950 milhões por caso.

Nos casos já decididos, foram demandados US\$ 31 bilhões em indenizações. Nos 25 casos em que o investidor venceu e em que há informação sobre os valores outorgados, os tribunais ordenaram que os Estados pagassem um total de US\$ 3,1 bilhões em indenizações, variando de US\$ 4 milhões a US\$ 1,2 bilhão, e chegando a uma média de US\$ 125 milhões por caso. Não é possível detectar um padrão de montantes outorgados por tema da controvérsia ou tipo de violação alegada pelo investidor. Os casos em que as indenizações foram mais altas foram dois abertos por mineradoras contra o governo da Venezuela (*Crystallex vs. Venezuela*,<sup>3</sup> com uma indenização de US\$ 1,2 bilhão, e *Gold Reserve vs. Venezuela*,<sup>4</sup> com uma indenização de US\$ 750 milhões), seguidos pelos casos de consórcios ou empresas de fornecimento de água e esgoto que processaram a Argentina por medidas de congelamento do preço da água e outras tomadas durante a crise financeira do país no início dos anos 2000.

Além disso, um estudo de 2016 concluiu que os principais beneficiários das controvérsias investidor-Estado foram empresas com faturamento maior que US\$ 1 bilhão por ano – particularmente aquelas com receita maior que US\$ 10 bilhões, que tendem a vencer casos com muito mais frequência do que outros demandantes – e indivíduos com patrimônio maior que US\$ 100 milhões (Van Harten e Malysheuski, 2016).

---

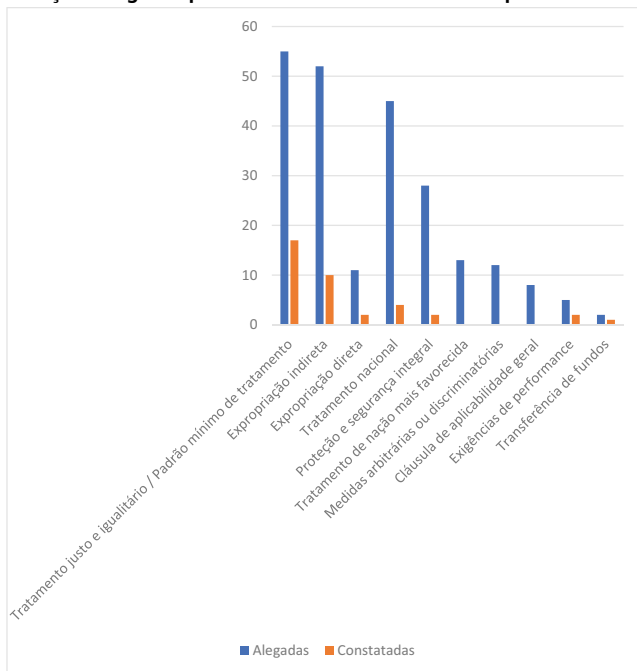
<sup>3</sup> *Crystallex v. Venezuela* (2011) *Crystallex International Corporation v. Bolivarian Republic of Venezuela* (ICSID Case No. ARB(AF)/11/2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7194.pdf>

<sup>4</sup> *Gold Reserve v. Venezuela* (2009) *Gold Reserve Inc. v. Bolivarian Republic of Venezuela* (ICSID Case No. ARB(AF)/09/1), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4009.pdf>

## Violações alegadas

No que diz respeito às alegações das empresas, a mais frequente na abertura de controvérsias contra Estados foi a de violação da obrigação de tratamento justo e igualitário (ou padrão mínimo de tratamento), levantada em 55 casos, o que representa 90% dos casos para os quais há informações disponíveis sobre as acusações dos investidores (61). A expropriação indireta foi invocada 52 vezes (85%), e a direta, onze vezes (18%). Outras alegações comuns foram violação da obrigação de tratamento nacional (45 casos) ou de fornecimento de proteção e segurança integrais ao investidor (28 casos), e, em menor medida, de tratamento da nação mais favorecida (13) e de não tomar medidas arbitrárias ou discriminatórias (12) (Gráfico 7).

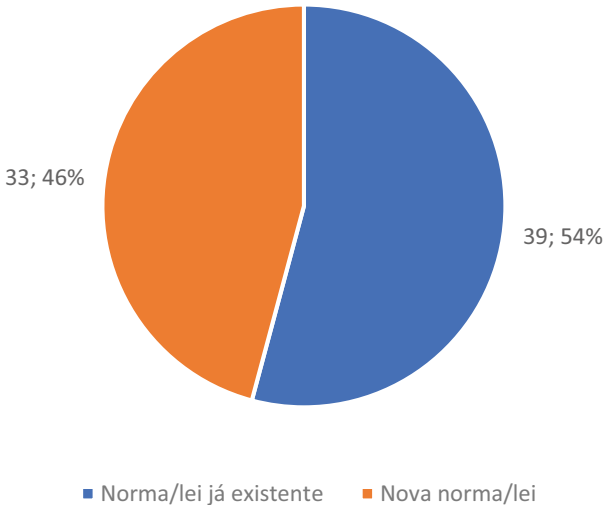
**Gráfico 7**  
Violações alegadas pelos investidores e constatadas pelos tribunais



### *Tipo de ação estatal questionada*

Em relação aos tipos de ação estatal que deram origem aos processos, pode-se dividir os casos em dois grupos: os ensejados por tentativas do Estado de implementar leis ou normas já existentes (39 controvérsias), e os que abordam a implementação de nova legislação (33 controvérsias) (Gráfico 8).

**Gráfico 8**  
Tipo de ação estatal que gerou a controvérsia



Nas disputas por normas e leis sanitárias ou ambientais já existentes, a maioria dos casos – 33 de 39 – iniciou-se após negativas do Estado de conceder ou renovar licenças ambientais para operação de seus negócios, sendo que vinte deles foram abertos por mineradoras,<sup>5</sup> quatro por empresas de gestão de

<sup>5</sup> Global Gold Mining v. Armenia (2007) Global Gold Mining LLC v. Republic of Armenia (ICSID Case No. ARB/07/7); Commerce Group v. El Salvador (2009) Commerce Group Corp. and San Sebastian Gold Mines, Inc. v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/17), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0202.pdf>; Gold Reserve v. Venezuela (2009) Gold Reserve Inc. v. Bolivarian Republic of Venezuela (ICSID Case No. ARB(AF)/09/1), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4009.pdf>; Pac Rim v. El Salvador (2009) Pac Rim Cayman LLC v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/12), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0599.pdf> e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0935.pdf>; Copper Mesa v. Ecuador (2011) Copper Mesa Mining Corporation v. Republic of Ecuador (PCA No. 2012-2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7443.pdf>; Crystallex v. Venezuela (2011) Crystallex International Corporation v. Bolivarian Republic of Venezuela (ICSID Case No. ARB(AF)/11/2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7194.pdf>; South American Silver v. Bolívia (2013) South American Silver Limited v. The Plurinational State of Bolivia (PCA Case No. 2013-15), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10361.pdf>; Bear Creek Mining v. Peru (2014) Bear Creek Mining Corporation v. Republic of Peru (ICSID Case No. ARB/14/21), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9381.pdf>; Corona Materials v. República Dominicana (2014) Corona Materials, LLC v. Dominican Republic (ICSID Case No. ARB(AF)/14/3), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7314.pdf>; Infinito Gold v. Costa Rica (2014) Infinito Gold Ltd. v. Republic of Costa Rica (ICSID Case No. ARB/14/5), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9384.pdf>; Cortec Mining v. Quênia (2015) Cortec Mining Kenya Limited, Cortec (Pty) Limited and Stirling Capital Limited v. Republic of Kenya (ICSID Case No. ARB/15/29), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10051.pdf>; Gabriel Resources v. Romênia (2015) Gabriel Resources Ltd. and Gabriel Resources (Jersey) v. Romania (ICSID Case No. ARB/15/31), Corcoesto v. Espanha n (2016) Corcoesto, S.A. v. Kingdom of Spain (PCA Case No. 2016-26); Eco Oro v. Colômbia (2016) Eco Oro Minerals Corp. v. Republic of Colombia (ICSID Case No. ARB/16/41); RAKIA v. Índia (2016) Ras-Al-Khaimah Investment Authority v. India; Kingsgate v. Tailândia (2017) Kingsgate Consolidated Ltd v. The Kingdom of Thailand; Galway Gold v. Colômbia (2018) Galway Gold Inc. v. Republic of Colombia (ICSID Case No. ARB/18/13); Gran Colombia v. Colômbia (2018) Gran Colombia Gold Corp. v. Republic of Colombia (ICSID Case No. ARB/18/23); Kappes v. Guatemala (2018) Daniel W. Kappes and Kappes, Cassidy & Associates v. Republic of Guatemala (ICSID Case No. ARB/18/43); Odyssey v. México (2019) Odyssey Marine Exploration, Inc. and Exploraciones Oceánicas S. de R.L. de C.V. v. United Mexican State.



resíduos tóxicos,<sup>6</sup> três por empresas tentando construir ou operar resorts de luxo,<sup>7</sup> dois por empresas de geração de energia,<sup>8</sup> um por uma fábrica de alimentos,<sup>9</sup> um por uma pedreira,<sup>10</sup> um por uma fabricante de tubos para transporte de petróleo,<sup>11</sup> e um por uma produtora de etanol.<sup>12</sup>

A alegação de violação do tratado mais frequente nesses casos foi a de expropriação. Entre as mineradoras, por exemplo, dezessete das vinte empresas alegaram ter sofrido

---

<sup>6</sup> Metalclad v. México (1997) Metalclad Corporation v. The United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0510.pdf>; Tecmed v. México (2000) Técnicas Medioambientales Tecmed v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/00/2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0854.pdf>; Abengoa v. México (2009) Abengoa, S.A. y COFIDES, S.A. v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/09/2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw3187.pdf>; Lee-Chin v. República Dominicana (2018) Michael Anthony Lee-Chin v. Dominican Republic (ICSID Case No. UNCT/18/3).

<sup>7</sup> Aven and others v. Costa Rica (2014) David R. Aven, Samuel D. Aven, Giacomo A. Buscemi and others v. Republic of Costa Rica (ICSID Case No. UNCT/15/3), disponível em: [https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9955\\_0.pdf](https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9955_0.pdf); Ballantine v. República Dominicana (2014) Michael Ballantine and Lisa Ballantine v. The Dominican Republic (PCA Case No. 2016-17); Elitech and Razvoj v. Croácia (2017) Elitech B.V. and Razvoj Golf D.O.O. v. Republic of Croatia (ICSID Case No. ARB/17/32).

<sup>8</sup> Vattenfall v. Alemanha (I) (2009) Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG v. Federal Republic of Germany (I) (ICSID Case No. ARB/09/6), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0890.pdf>; Windstream Energy v. Canada (2013) Windstream Energy LLC v. The Government of Canada, disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7875.pdf>

<sup>9</sup> Industria Nacional de Alimentos v. Peru (2003) Industria Nacional de Alimentos, S.A. and Indalsa Perú, S.A. (formerly Empresas Lucchetti, S.A. and Lucchetti Perú, S.A.) v. Republic of Peru (ICSID Case No. ARB/03/4), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0275.pdf>

<sup>10</sup> Clayton/Bilcon v. Canadá (2008) Clayton and Bilcon of Delaware Inc. v. Government of Canada (PCA Case No. 2009-04), disponível em [https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10377\\_0.pdf](https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10377_0.pdf)

<sup>11</sup> TransCanada v. EUA (2016) TransCanada Corporation and TransCanada PipeLines Limited v. United States of America (ICSID Case No. ARB/16/21), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw8574.pdf>

<sup>12</sup> Agro EcoEnergy and others v. Tanzânia (2017) Agro EcoEnergy Tanzania Limited, Bagamoyo EcoEnergy Limited, EcoDevelopment in Europe AB, EcoEnergy Africa AB v. United Republic of Tanzania (ICSID Case No. ARB/17/33)

expropriação indireta de seus bens ao ter tido sua licença de operação revogada ou negada,<sup>13</sup> e uma alegou expropriação direta.<sup>14</sup> Em dois casos, não há informações públicas sobre as alegações dos investidores,<sup>15</sup> ou seja, em 100% das controvérsias sobre as quais há dados sobre as alegações, as mineradoras

---

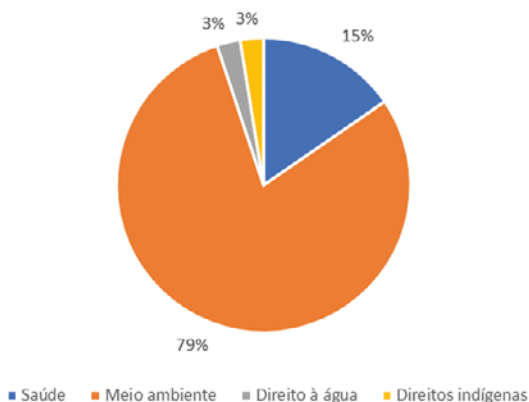
<sup>13</sup> Global Gold Mining v. Armênia (2007) Global Gold Mining LLC v. Republic of Armenia (ICSID Case No. ARB/07/7); Commerce Group v. El Salvador (2009) Commerce Group Corp. and San Sebastian Gold Mines, Inc. v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/17), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0202.pdf>; Gold Reserve v. Venezuela (2009) Gold Reserve Inc. v. Bolivarian Republic of Venezuela (ICSID Case No. ARB(AF)/09/1), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw4009.pdf>; Pac Rim v. El Salvador (2009) Pac Rim Cayman LLC v. Republic of El Salvador (ICSID Case No. ARB/09/12), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0599.pdf> e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0935.pdf>; Copper Mesa v. Ecuador (2011) Copper Mesa Mining Corporation v. Republic of Ecuador (PCA No. 2012-2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7443.pdf>; Crystallex v. Venezuela (2011) Crystallex International Corporation v. Bolivarian Republic of Venezuela (ICSID Case No. ARB(AF)/11/2), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7194.pdf>; South American Silver v. Bolívia (2013) South American Silver Limited v. The Plurinational State of Bolivia (PCA Case No. 2013-15), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10361.pdf>; Bear Creek Mining v. Peru (2014) Bear Creek Mining Corporation v. Republic of Peru (ICSID Case No. ARB/14/21), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9381.pdf>; Corona Materials v. República Dominicana (2014) Corona Materials, LLC v. Dominican Republic (ICSID Case No. ARB(AF)/14/3), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7314.pdf>; Infinito Gold v. Costa Rica (2014) Infinito Gold Ltd. v. Republic of Costa Rica (ICSID Case No. ARB/14/5), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9384.pdf>; Gabriel Resources v. Romênia (2015) Gabriel Resources Ltd. and Gabriel Resources (Jersey) v. Romania (ICSID Case No. ARB/15/31); Eco Oro v. Colômbia (2016) Eco Oro Minerals Corp. v. Republic of Colombia (ICSID Case No. ARB/16/41); RAKIA v. Índia (2016) Ras-Al-Khaimah Investment Authority v. India; Kingsgate v. Tailândia (2017) Kingsgate Consolidated Ltd v. The Kingdom of Thailand; Galway Gold v. Colômbia (2018) Galway Gold Inc. v. Republic of Colombia (ICSID Case No. ARB/18/13); Kappes v. Guatemala (2018) Daniel W. Kappes and Kappes, Cassidy & Associates v. Republic of Guatemala (ICSID Case No. ARB/18/43); Odyssey v. México (2019) Odyssey Marine Exploration, Inc. and Exploraciones Oceánicas S. de R.L. de C.V. v. United Mexican State

<sup>14</sup> Cortec Mining v. Quênia (2015) Cortec Mining Kenya Limited, Cortec (Pty) Limited and Stirling Capital Limited v. Republic of Kenya (ICSID Case No. ARB/15/29), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10051.pdf>

<sup>15</sup> Corcoesto v. Espanha (2016) Corcoesto, S.A. v. Kingdom of Spain (PCA Case No. 2016-26); Gran Colombia v. Colômbia (2018) Gran Colombia Gold Corp. v. Republic of Colombia (ICSID Case No. ARB/18/23)

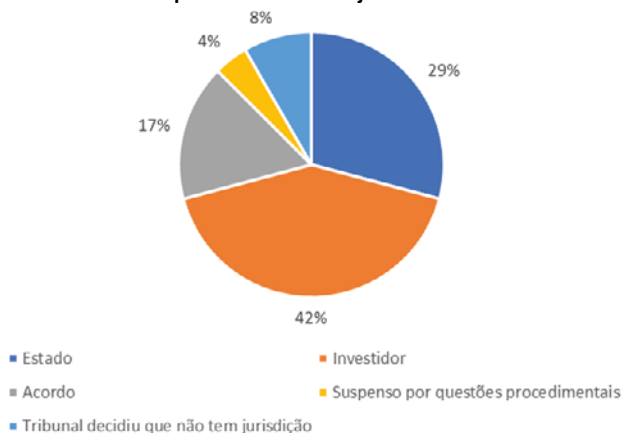
alegaram que a não renovação ou não concessão de licença ambiental para operar constituiu expropriação. Dos vinte casos, quatro foram decididos em favor do investidor, três foram favoráveis ao Estado e um resultou em acordo – os outros 12 ainda não foram decididos (Gráficos 9 e 10).

**Gráfico 9**  
Controvérsias geradas por tentativas do Estado de implantar norma ou lei já existente, por tema



267

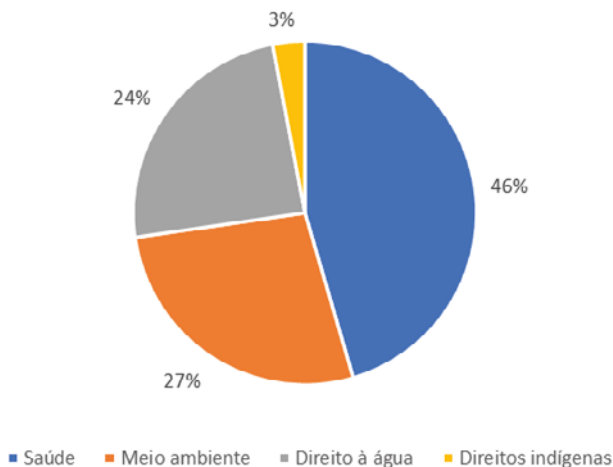
**Gráfico 10**  
Vencedor das controvérsias movidas por tentativas do Estado de fazer cumprir leis ou normas já existentes



Dez desses casos foram decididos em favor do investidor (sendo que os Estados tiveram de pagar um total de US\$ 2.072.100.000 em indenização às empresas), quatro terminaram em acordo, sete foram decididos em favor do Estado, e três foram suspensos (em dois casos, o tribunal decidiu que não tinha jurisdição para examinar seus méritos, e um caso foi suspenso por questões procedimentais). Os outros 15 ainda estão pendentes.

Em 33 casos, do total de 72 controvérsias iniciadas, a abertura do processo de arbitragem se deu pela tentativa do Estado de implementar novas leis ou normas para proteger a saúde, o meio ambiente, o direito à água ou os direitos indígenas (Gráfico 11).

**Gráfico 11**  
Controvérsias geradas por tentativas do Estado de implantar nova norma ou lei, por tema



268

A maior parte desses casos diz respeito à implementação de leis ou normas de saúde (15), nove são relacionadas à proteção ambiental, e um, a direitos de povos indígenas. Notavelmente, uma única medida por parte do governo argentino deu origem a oito processos relacionados ao direito à água.

Em relação aos quinze casos de saúde, quatro dizem respeito ao banimento do uso de substâncias tóxicas ou suspeitas

de ser tóxicas,<sup>16</sup> e um, à proibição de importação de carne bovina do Canadá depois da confirmação de um caso de encefalopatia bovina espongiforme (“doença da vaca louca”) em Alberta.<sup>17</sup> Em todos esses casos, as empresas alegaram sofrer expropriação e exigiram indenização pelos prejuízos sofridos. Em alguns deles, o Estado não apenas teve de ressarcir os investidores financeiramente como também voltar atrás na legislação que deu origem à controvérsia. No caso *Ethyl vs. Canadá* (1997),<sup>18</sup> por exemplo, a empresa americana processou o país vizinho, exigindo uma indenização de US\$ 251 milhões por proibir o MMT, um aditivo usado na gasolina, depois que estudos demonstraram que a substância era neurotóxica. O caso encerrou-se com um acordo, no qual o Canadá foi condenado a pagar US\$ 13 milhões, revogar a proibição e dizer publicamente que o MMT não era prejudicial à saúde. Doze anos depois, outra empresa americana, a Dow Agrosciences, voltou a processar o Canadá quando a província de Quebec proibiu o uso dos chamados “pesticidas cosméticos”, utilizados apenas para melhorar a aparência de jardins, em propriedades privadas, parques e escolas, baseada no princípio da precaução, depois que estudos demonstraram que a utilização desses produtos poderia causar efeitos negativos na saúde de crianças e adolescentes. O processo terminou num acordo em que o Canadá afirmava que o nível

269

---

<sup>16</sup> *Ethyl v. Canadá* (1997) *Ethyl Corporation v. The Government of Canada*, disponível em: [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0300\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0300_0.pdf); *Methanex v. EUA* (1999) *Methanex Corporation v. United States of America*, disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0529.pdf>; *Chemtura v. Canada* (2002) *Crompton (Chemtura) Corp. v. Government of Canada*, disponível em [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0149\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0149_0.pdf); *Dow AgroSciences LLC v. Government of Canada*.

<sup>17</sup> *Canadian Cattlemen v. EUA* (2005) *The Canadian Cattlemen for Fair Trade (formerly Consolidated Canadian Claims) v. United States of America*, disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0114.pdf>

<sup>18</sup> *Ethyl v. Canadá* (1997) *Ethyl Corporation v. The Government of Canada*, disponível em: [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0300\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0300_0.pdf)

de risco à saúde causado pelo pesticida fabricado pela Dow era “aceitável” se a substância fosse usada de acordo com as instruções do fabricante (Cooper et al., 2014).

Duas outras controvérsias que ganharam notoriedade após serem tornadas públicas foram as abertas pela Philip Morris contra os governos da Austrália e do Uruguai depois que os países decidiram, seguindo recomendações da OMS e da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, adotar embalagens uniformes para cigarros (*plain packaging*).<sup>19</sup> Nos dois casos, a empresa mudou sua sede para poder utilizar tratados bilaterais. No caso da Austrália, a Philip Morris transferiu a sede de suas operações australianas para Hong Kong. Por causa desse movimento, o tribunal de arbitragem responsável pelo caso australiano aceitou a alegação da Austrália de que não tinha jurisdição para examinar o caso e rejeitou a controvérsia. Ainda assim, o país teve de arcar com metade dos custos do processo – US\$ 17 milhões. No caso do Uruguai, a empresa decidiu usar sua subsidiária Suíça para iniciar a controvérsia, utilizando-se do TBI entre os dois países. Neste caso, o tribunal admitiu examinar os méritos da controvérsia mas, seis anos depois, deu ganho de causa para o Estado.

Uma mesma lei ou norma pode dar origem a mais de um processo. O principal exemplo disso é o das controvérsias abertas contra a Argentina em razão de medidas tomadas pelo governo durante e após a crise financeira de 2001-2002. O país foi alvo de mais de cinquenta litígios, sendo oito deles relativos a medidas de congelamento do preço da água tomadas pelo governo durante a crise. Apesar de

---

<sup>19</sup> Philip Morris v. Uruguay (2010) Philip Morris Brand Sàrl (Switzerland), Philip Morris Products S.A. (Switzerland) and Abal Hermanos S.A. (Uruguay) v. Oriental Republic of Uruguay (ICSID Case No. ARB/10/7), disponível em <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw1531.pdf>; <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7417.pdf>; e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7585.pdf>; Philip Morris v. Austrália (2011) Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia (PCA Case No. 2012-12), disponível em: [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7303\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7303_0.pdf); e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9212.pdf>

a Argentina ter invocado o “princípio da necessidade”, do direito consuetudinário dos investimentos, e sua obrigação de garantir o direito à água a seus cidadãos, os investidores ganharam todas as controvérsias, e o país foi condenado a pagar mais de US\$ 856 milhões em indenizações às empresas de água e saneamento. Em praticamente todas as sentenças, os árbitros adotaram a lógica de que, apesar de a Argentina ter sido motivada a agir por motivos legítimos (crise econômica e direito à água de seus cidadãos), poderia ter tomado outras medidas que não as selecionadas para proteger esse direito, medidas essas que não violassem as cláusulas de seus tratados com os investidores. Segundo o tribunal que julgou o caso Suez e Vivendi vs. Argentina,<sup>20</sup> por exemplo, as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos não têm precedência sobre suas obrigações para com os investidores: os Estados devem respeitar as duas obrigações igualmente).

Dos casos relacionados à proteção ambiental, quatro dizem respeito à criação de zonas de preservação ambiental (reservas ou parques) em territórios em que investidores operavam ou pretendiam operar,<sup>21</sup> um trata da proibição de

271

---

<sup>20</sup> Suez and Vivendi v. Argentina (II) (2003) Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. (formerly Aguas Argentinas, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A.) v. Argentine Republic (II) (ICSID Case No. ARB/03/19), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf>; <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0819.pdf>; e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw6304.pdf>

<sup>21</sup> Marion Unglaube v. Costa Rica (2008) Marion Unglaube v. Republic of Costa Rica (ICSID Case No. ARB/08/1), Award dated 16 May 2012 <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita1052.pdf>; ; Berkowitz v. Costa Rica (2013) Aaron C. Berkowitz, Brett E. Berkowitz, Trevor B. Berkowitz v. Republic of Costa Rica (ICSID Case No. UNCT/13/2), disponível em: [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7692\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7692_0.pdf); <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw8954.pdf>; e <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw8956.pdf>; Dominion Minerals v. Panama (2016) Dominion Minerals Corp. v. Republic of Panama (ICSID Case No. ARB/16/13); Rockhopper v. Itália (2017) Rockhopper Exploration Plc, Rockhopper Italia S.p.A. and Rockhopper Mediterranean Ltd v. Italian Republic (ICSID Case No. ARB/17/14), disponível em: [https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10646\\_0.pdf](https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10646_0.pdf)

exportação de uma substância tóxica por riscos de contaminação do meio ambiente durante o manejo,<sup>22</sup> uma da proibição da prática de faturamento hidráulico (*fracking*) na província de Quebec, por ser prejudicial ao meio ambiente,<sup>23</sup> e três de anúncio de medidas de transição para o uso de fontes de energia menos poluentes ou perigosas para o ambiente e a saúde.<sup>24</sup> Entre os últimos, estão os casos *Vattenfall vs. Alemanha – caso 2 (2012)*<sup>25</sup> e *Aura Energy vs. Suécia (2019)*.<sup>26</sup> No primeiro caso, os legisladores da Alemanha decidiram, após o acidente nuclear em Fukushima, não utilizar mais energia nuclear, anunciando planos de transição para outros tipos de energia. A empresa sueca *Vattenfall*, que operava dois reatores nucleares no país, entrou então com uma ação pedindo indenização de US\$ 5 bilhões por danos causados pela perda do valor dos seus investimentos – o dobro do orçamento total da Alemanha para ações de proteção ambiental (BMU, 2018). No caso *Aura Energy*, a empresa deu início a uma controvérsia pedindo US\$ 1,8 bilhão de indenização depois que a Suécia decidiu fechar suas minas de urânio – o triplo do que o país escandinavo reserva para o meio ambiente (Sweden, 2018). Ambos os casos estão pendentes (Gráfico 12).

<sup>22</sup> *Myers v. Canadá (1998)* S.D. Myers, Inc. v. Government of Canada, disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0754.pdf>; <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0747.pdf>; e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0752.pdf>

<sup>23</sup> *Lone Pine v. Canadá (2013)* Lone Pine Resources Inc. v. Canada (ICSID Case No. UNCT/15/2)

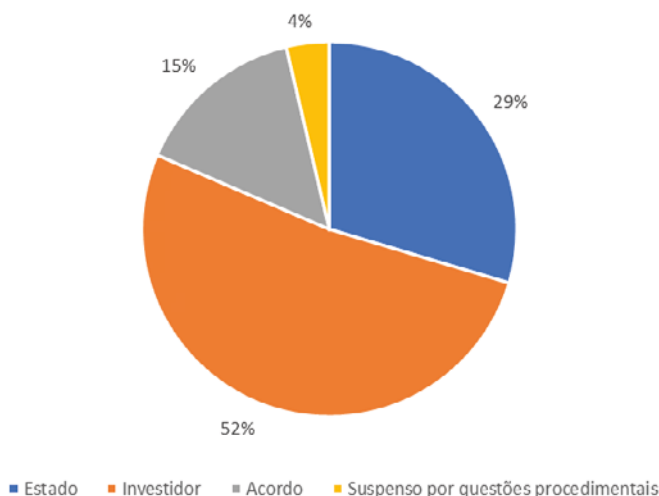
<sup>24</sup> *Vattenfall v. Alemanha (II) (2012)* Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany (II) (ICSID Case No. ARB/12/12), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9916.pdf>; *Westmoreland v. Canada (2018)* Westmoreland Coal Company v. Canada; *Aura Energy vs. Suécia, 2019* Aura Energy Limited v. Sweden, disponível em: <https://www.italaw.com/cases/7847>

<sup>25</sup> *Vattenfall v. Alemanha (II) (2012)* Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany (II) (ICSID Case No. ARB/12/12), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9916.pdf>;

<sup>26</sup> *Aura Energy vs. Suécia, 2019* Aura Energy Limited v. Sweden, disponível em: <https://www.italaw.com/cases/7847>



**Gráfico 12**  
**Vencedor da controvérsia gerada por tentativas do Estado de implantar nova lei**



Os investidores venceram 14 dos casos que moveram em desafio à implementação de novas leis de interesse público, os Estados ganharam sete, quatro terminaram em acordo e um foi suspenso por questões procedimentais. Os outros sete estão pendentes. Os investidores demandaram US\$ 22.716.200.000 dos países. Os Estados tiveram que pagar, até o final de 2019, US\$ 1,080 bilhão em indenizações.

273

### **Discussão dos resultados**

Ao analisar os casos selecionados, constatamos que os investidores venceram duas vezes mais casos em tribunais de arbitragem do que os Estados – três vezes mais, se considerarmos os acordos entre as partes como desfechos favoráveis ao investidor; que as ações governamentais que mais ensejaram processos foram tentativas de implementar leis ou normas já existentes, em grande parte dos casos, em consequência de mobilizações populares ou da sociedade civil; que as alegações mais comuns e mais bem-sucedidas dos

investidores são as de violação do princípio de tratamento justo e igualitário e a da proibição à expropriação direta ou indireta; e que há enorme variação entre as indenizações outorgadas pelos tribunais.

Permitiria a análise desses casos, porém, afirmar que a abertura dessas controvérsias reduziu o espaço político dos Estados para proteger os direitos de seus cidadãos? O exame detalhado dos litígios parece apontar que sim.

### *Exigência de ressarcimento*

O simples fato de tribunais de arbitragem poderem impor multas a países é um constrangimento ao espaço político dos Estados, porque compromete fundos públicos que, de outra forma, poderiam ter sido utilizados para outros fins de interesse público decididos pelos legisladores. Como vimos acima, investidores demandaram um total de US\$ 57 bilhões dos Estados nos 72 casos estudados, sendo que, em nove casos, a quantia demandada ultrapassou o US\$ 1 bilhão. Nos 46 casos que já foram decididos, e sobre os quais há informações referentes a quantias outorgadas, os respectivos países foram condenados a pagar, no total, US\$ 3 bilhões. Em alguns casos, a multa foi tão alta que superou orçamentos de ministérios inteiros, como vimos nos casos da *Vattenfall vs. Alemanha* (2012) e *Aura Energy vs. Suécia* (2019).

Não apenas os altos valores em indenizações pesam para os Estados, mas os próprios custos de arbitragem podem representar porções significativas de seus orçamentos. Um estudo de 2017 concluiu que os países gastam, em média, US\$ 4,9 milhões por processo de arbitragem, e os investidores, US\$ 6 milhões (Hodgson e Campbell, 2017). Mas os custos podem ser bem mais altos. O Equador, por exemplo, gastou US\$ 90 milhões de dólares em advogados para se defender de casos entre 2007 e 2012 (Villavicencio, 2013). O governo do Uruguai admitiu que não teria condições de se defender da controvérsia aberta pela Philip Morris se os

custos não tivessem sido pagos pela Fundação Bill e Melinda Gates e pela Fundação Bloomberg, que decidiram financiar a defesa do país como caso de litígio estratégico contra a indústria do tabaco (Ranald, 2019).<sup>27</sup>

### *Anulação de leis ou normas em vigor*

Outra forma de constrangimento do espaço político dos Estados para legislar em matéria de interesse público causada pelas controvérsias investidor-Estado foi a anulação de leis ou normas em vigor.

Como visto acima, os casos *Ethyl vs. Canadá* (1997), *Dow Agrosciences vs. Canadá* (2009) e *Gilead vs. Ucrânia* (2016) terminaram em acordos nos quais o país acionado não apenas teve de pagar indenização ao investidor, mas também voltar atrás na legislação que ensejou o processo. Também o caso *Vattenfall vs. Alemanha* (caso 1)<sup>28</sup> terminou num acordo em que o país mudou a legislação ambiental para permitir que a água utilizada para resfriar um reator fosse jogada num rio – a controvérsia foi iniciada quando o país negou a outorga de licença ambiental à empresa porque a temperatura da água descartada no rio ameaçava algumas espécies de peixes.

275

### *Inibição na proposição de novas leis (efeito “resfriador”)*

Apesar de ser difícil medir o efeito resfriador – ou inibidor – das controvérsias investidor-Estado – ou seja, sua influência na não-proposição de novas leis ou normas –, é possível identificar indícios de que Estados deixaram de

<sup>27</sup> Os custos da defesa do Uruguai foram estimados em US\$ 10 milhões. Em uma decisão inédita, o tribunal condenou a Philip Morris a pagar US\$ 7 milhões ao Uruguai para custear essas despesas. (*Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A & Andabal Hermanos S.A vs. The Oriental Republic Of Uruguay*, 2016, Award).

<sup>28</sup> *Vattenfall v. Alemanha* (I) (2009) *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG v. Federal Republic of Germany* (I) (ICSID Case No. ARB/09/6), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0890.pdf>

legislar em nome do interesse público por temerem processos de arbitragem.

É importante notar que o efeito resfriador não se dá apenas quando o investidor vence uma controvérsia. Às vezes, mesmo quando há acordo entre as partes, os legisladores sentem-se inibidos a aprovar novas leis semelhantes às que provocaram as controvérsias.

Contribui para isso o já mencionado alto custo dos processos e a imprevisibilidade tanto dos resultados – já que os tribunais não operam com jurisprudência – quanto das quantias a serem ressarcidas caso o Estado perca a controvérsia – já que não há um método definido de cálculo para indenizações por expropriação. Após o caso *Ethyl*,<sup>29</sup> por exemplo, o Canadá passou a ter de se apoiar em medidas voluntárias de regulação do uso do aditivo MMT, pois nenhuma província voltou a aprovar medidas de proibição da substância (Van Harten, 2015, pp. 107-111). Em alguns casos, o efeito atravessa as fronteiras do demandado. No caso *Philip Morris vs. Austrália*,<sup>30</sup> o primeiro-ministro da Nova Zelândia afirmou que havia suspenso seu projeto de aprovar uma lei antitabaco semelhante porque um processo em tribunais de arbitragem representaria um prejuízo elevado para o país (Crosbie e Thomson, 2018). A ausência de parâmetros para calcular as demandas e as indenizações outorgadas também pode estimular empresas a pedir altas quantias para persuadir os Estados a fazerem acordos ou voltar atrás na lei ou norma que deu origem à controvérsia.

Outro indício do efeito resfriador dos litígios investidor-Estado é o de que a simples ameaça de um

---

<sup>29</sup> *Ethyl v. Canadá* (1997) *Ethyl Corporation v. The Government of Canada*, disponível em: [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0300\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0300_0.pdf)

<sup>30</sup> *Philip Morris v. Austrália* (2011) *Philip Morris Asia Limited v. The Commonwealth of Australia* (PCA Case No. 2012-12), disponível em: [http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7303\\_0.pdf](http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw7303_0.pdf); e <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw9212.pdf>

processo pode fazer Estados voltarem atrás em suas intenções de legislar em nome do interesse público. Grande parte dessas ameaças provavelmente não chega a ser conhecida, mas alguns casos que vieram a público demonstram o potencial inibidor das controvérsias.

Em 2016, por exemplo, a Novartis ameaçou o governo da Colômbia de abrir uma controvérsia num tribunal de arbitragem caso o país fosse adiante com sua intenção de outorgar o licenciamento compulsório do medicamento Glivec (Public Eye, 2017). O remédio é usado no tratamento da leucemia, e, por sua eficácia, foi incluído na lista de medicamentos essenciais da OMS. O país utilizou o mecanismo do licenciamento compulsório, previsto no TRIPs, e declarou o remédio como medicamento de interesse público, o que permitiria o licenciamento compulsório e a autorização de venda de sua versão genérica. Após receber a ameaça da Novartis, o país decidiu apenas negociar o preço do medicamento com a farmacêutica, obtendo um desconto de 44% (Verheecke et. al., 2019).

277

Na França, uma lei que baniria o uso de todos os hidrocarbonos após 2020 foi revista e o prazo estendido até 2040 depois que a empresa canadense Vermillion ameaçou o governo de abrir uma controvérsia investidor-Estado em 2017. O Canadá também deixou de propor uma lei de embalagens uniformes de cigarros, como a uruguaia e a australiana, após ser ameaçado com um processo por uma firma de advocacia contratada pela Philip Morris, e funcionários do governo do país admitiram que deixaram de implementar diversas políticas ambientais por medo de sofrer processos de arbitragem (Greider, 2001; Labonté, 2003). Após a abertura do processo da Philip Morris contra o governo da Austrália, a Nova Zelândia adiou a decisão de proibir marcas em maços de cigarros (Armitage, 2014). A Namíbia aprovou uma lei antitabaco em 2010, mas reluta em regulamentar a matéria após ser ameaçada de processos (Tavernise, 2013). Um estudo constatou, ainda, o efeito resfriador dos processos de arbitragem na

proposição de novas leis ambientais que restringissem as atividades de mineradoras multinacionais em Gana (Tienhaara, 2006). E, na Indonésia, o governo voltou atrás na declaração de uma área de proteção ambiental depois de sofrer a ameaça de abertura de processo de arbitragem pela mineradora australiana Newcrest (Hamby, 2016).

### *Limites aos abusos por investidores*

Certas características substantivas e processuais dos sistemas de resolução de disputas investidor-Estado parecem contribuir particularmente para reduzir o espaço político dos Estados para defender os direitos de seus cidadãos, uma vez que empresas fazem uso dessas cláusulas de proteção ao investidor para inibi-los quando tal defesa parece ameaçar sua lucratividade. Entre as chamadas características *substantivas*, destaca-se a existência do princípio de “expropriação indireta”, que possibilita que empresas classifiquem quase qualquer tentativa de regulamentação de sua atividade por parte do Estado como violação do tratado.

278

Já entre as principais características *processuais* que dificultam a imposição de limites ao uso abusivo das cláusulas de proteção ao investidor, estão o fato de que apenas investidores podem abrir controvérsias nos sistemas de ISDS, e o de que não é possível recorrer de decisões de tribunais, além da dificuldade de obter anulação de sentenças. Tanto nas controvérsias regidas pelas normas do CIADI quanto naquelas regidas pela Lei-Modelo da Comissão das Nações Unidas sobre Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), ou similares, para que o tribunal de arbitragem *ad hoc* (no caso do CIADI) ou o tribunal doméstico (nos outros casos) possa anular uma sentença de arbitragem, é preciso constatar que houve erro ou má-fé no processo, ou que o tribunal aplicou a legislação incorreta ao caso, mas não cabe anulação se o processo tiver preservado a legalidade e a legislação correta tiver sido aplicada à controvérsia, ainda que a interpretação

dessa lei possa ter sido incorreta (Fernández-Armesto, 2011; CIADI, 2006a, Art. 50; UNCTAD, 2014, p. 154).

Caso uma decisão seja anulada, o investidor pode abrir nova controvérsia sobre o mesmo caso. Árbitros, contudo, parecem ser bastante relutantes em conceder anulações. Nos últimos 33 anos, o CIADI acolheu, integral ou parcialmente, dezenove dos 116 pedidos de anulação registrados (16%). Dos 72 casos examinados no presente estudo, houve pedido de anulação em sete controvérsias – quatro que haviam sido originalmente vencidas pelo investidor (todas casos de direito à água na Argentina),<sup>31</sup> e três pelo Estado.<sup>32</sup> Todos os pedidos de anulação pelo Estado (Argentina) foram rejeitados. Dos três pedidos registrados por empresas, um está pendente, um foi suspenso pelo CIADI, e o terceiro foi rejeitado.

Tribunais locais também parecem relutar em anular decisões. Entre as 72 controvérsias analisadas no presente estudo, onze das partes vencidas pediram anulação da

---

<sup>31</sup> Suez and Interagua v. Argentina (2003) Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Interagua Servicios Integrales de Agua, S.A. v. Argentine Republic (ICSID Case No. ARB/03/17), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0807.pdf>; Suez and Vivendi v. Argentina (II) (2003) Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. (formerly Aguas Argentinas, S.A., Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A.) v. Argentine Republic (II) (ICSID Case No. ARB/03/19), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0819.pdf> e <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw6304.pdf>; Impregilo v. Argentina (I) (2007) Impregilo S.p.A. v. Argentine Republic (I) (ICSID Case No. ARB/07/17), disponível em: <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0418.pdf>

<sup>32</sup> *Industria Nacional de Alimentos v. Peru* (2003) *Industria Nacional de Alimentos, S.A. and Indalsa Perú, S.A. (formerly Empresas Lucchetti, S.A. and Lucchetti Perú, S.A.) v. Republic of Peru* (ICSID Case No. ARB/03/4), disponível em <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0275.pdf>; *Commerce Group v. El Salvador* (2009) *Commerce Group Corp. and San Sebastian Gold Mines, Inc. v. Republic of El Salvador* (ICSID Case No. ARB/09/17), disponível em <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0202.pdf>; *Cortec Mining v. Quênia* (2015) *Cortec Mining Kenya Limited, Cortec (Pty) Limited and Stirling Capital Limited v. Republic of Kenya* (ICSID Case No. ARB/15/29), disponível em: <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw10051.pdf>

sentença por tribunais nacionais. Destes casos, dois ainda estão pendentes. Dos nove restantes, sete pedidos foram rejeitados – ou seja, a sentença original foi mantida –, um foi parcialmente concedido e um foi aceito. O caso anulado é a controvérsia *Achmea vs. Eslováquia*,<sup>33</sup> em que o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu, em 2018, que, em controvérsias entre investidores e Estados da União Europeia, a lei europeia tem precedência sobre qualquer tratado bilateral, e que, de acordo com a legislação europeia, qualquer decisão judicial envolvendo Estados-parte da UE tem de permitir recurso a instâncias superiores, de acordo com o que determinam os Tratados do bloco. O tribunal concluiu que o tratado bilateral entre Países Baixos e Eslováquia, no qual a controvérsia se baseava, não previa essa possibilidade, portanto não poderia ser aplicado. Dado que o tratado em questão é similar aos outros baseados na Lei-Modelo da UNCITRAL e nas regras do CIADI, a medida possivelmente terá consequências para todas as arbitragens baseadas em tratados entre membros da União Europeia.

Uma possibilidade que Estados teriam para limitar abusos por parte do investidor seria a abertura de contrademandas (*counterclaims*) dentro de uma controvérsia. Dentre os 72 casos examinados no presente estudo, porém, apenas em um deles o Estado entrou com uma contrademanda. Trata-se da controvérsia *Urbaser vs. Argentina* (2007),<sup>34</sup> em que o país alegou que, ao não investir o suficiente nos sistemas de provimento de água e esgoto, a empresa havia violado o direito humano à água. O tribunal deu ganho de causa ao investidor, mas o simples fato de o tribunal ter aceitado examinar um

---

<sup>33</sup> *Achmea v. Eslováquia* (I) (2008) *Achmea B.V. (formerly Eureko B.V.) v. The Slovak Republic* (I) (PCA Case No. 2008-13)

<sup>34</sup> *Urbaser and CABB v. Argentina* (2007) *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Biskaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. Argentine Republic* (ICSID Case No. ARB/07/26)



caso baseado no direito internacional dos direitos humanos foi considerado significativo (Crow e Escobar, 2018).

Por fim, o sigilo quanto aos processos é uma característica do sistema de controvérsias investidor-Estado que dificulta não apenas pesquisas como esta, mas sobretudo a participação de grupos afetados, que poderiam mobilizar a opinião pública, nacional ou internacional, tanto no sentido de pressionar os tribunais de arbitragem para que permitam que o Estado cumpra a sua obrigação de proteger direitos, quanto no de constranger publicamente as empresas demandantes que tentam impedi-lo. O CIADI registra todos os casos e publica a existência da controvérsia, o nome das partes, e suas datas de início e fim. Dados como decisões e sentenças, valor da indenização requerida e outorgada e outros detalhes, contudo, são divulgados apenas a pedido de pelo menos uma das partes. Já as regras da UNCITRAL não incorporavam, até recentemente, nenhuma exigência de publicidade sobre nenhum aspecto dos casos, que só podiam ser divulgados com o consentimento de ambas as partes. Em 2014, entraram em vigor novas regras de arbitragem, ampliando a transparência do processo (UNCITRAL, 2013). As normas, contudo, se aplicam apenas a controvérsias relativas a tratados assinados depois de abril de 2014. Para que países que assinaram tratados antes da publicação dessas regras pudessem aderir a elas, foi criada também a Convenção sobre Transparência, que entrou em vigor em 2017, e, por enquanto, foi ratificada por apenas seis países.

281

## **Conclusões**

Os achados acima demonstram que o transplante de um sistema de resolução de controvérsias privadas (investidor-investidor) para um sistema de resolução de controvérsias entre entes privados e públicos trouxe grandes desvantagens para os últimos, as quais não trazem apenas prejuízos financeiros

aos Estados, mas, mais gravemente, afetam sua capacidade de agir para proteger os direitos de seus cidadãos.

Em pelo menos 23 dos cinquenta casos resolvidos, a controvérsia restringiu a capacidade do Estado de legislar em matéria de interesse público ao obrigar o país a ressarcir o investidor financeiramente por medidas tomadas no interesse público, ou, mais gravemente, como ocorreu em pelo menos nove casos, fazê-lo sustar a implementação ou ainda recuar da proposição de leis ou normas para salvaguardar direitos – causando o chamado “resfriamento” ou constrangimento regulatório. Em alguns casos, esse efeito resfriador atingiu não apenas o país em questão, mas outros Estados.

Algumas características dos tratados e dos mecanismos de resolução de controvérsias parecem contribuir para esse constrangimento da margem discricionária dos Estados. O maior efeito inibidor possivelmente advenha da imprevisibilidade quanto aos desfechos dos processos, incerteza esta que decorre da ausência de critérios uniformes para definir no que consiste a expropriação indireta, assim como para calcular valores de indenização quando ela é constatada pelos tribunais. Essa imprevisibilidade é agravada pelo fato de que não há jurisprudência no sistema de controvérsias investidor-Estado, nem mesmo em decisões concernentes a um mesmo tratado: cada tribunal decide cada caso conforme critérios próprios, sem necessidade de dialogar com decisões anteriores. Esse quadro de incerteza, aliado ao histórico de vitórias muito mais frequentes dos investidores, parece fazer com que a simples ameaça de abrir uma controvérsia investidor-Estado constranja países a voltar atrás em decisões já tomadas de implementação de leis ou normas de interesse público, ou, em alguns casos, que a simples existência de tratados contendo cláusulas de proteção ao investidor refreie a proposição de novas leis ou normas que possam causar prejuízos a investidores estrangeiros.

Contribuem ainda para a “vulnerabilidade” dos Estados perante os tribunais de arbitragem a falta de mecanismos de controle externo dos sistemas de resolução de controvérsia investidor-Estado (tais como o sigilo e os obstáculos à participação de terceiros), alimentada pela falta de transparência dos processos, e a dificuldade para recorrer das decisões desses tribunais e conter abusos dos investidores.

Tendo em vista o potencial das cláusulas de proteção ao investidor constantes dos TBI e tratados de livre comércio de constranger o espaço político dos Estados, assim como dúvidas sobre seu real poder de trazer ganhos econômicos, diversos países vêm cancelando tratados bilaterais com essas cláusulas e/ou se engajando em tentativas de reforma do sistema de resolução de controvérsias investidor-Estado (UNCTAD, 2020a).

Segundo a UNCTAD, 349 tratados de investimento já foram cancelados, e a tendência tem se intensificado – 221 desses cancelamentos ocorreram desde 2010 (UNCTAD, 2019), sendo que, de 2017 a 2020, mais acordos foram cancelados do que novos tratados assinados (UNCTAD, 2020c).

De outro lado, órgãos de solução de controvérsias, como o CIADI e a UNCITRAL, deram início a processos de reforma dos próprios mecanismos de ISDS. Paralelamente, a União Europeia criou um novo Sistema de Tribunal de Arbitragem (ICS, na sigla em inglês) para gerir potenciais controvérsias entre investidores e Estados e tem advogado pela criação de um Tribunal Multilateral de Investimentos (MIC, na sigla em inglês). Também o Brasil, que nunca ratificou TBI com cláusulas de ISDS, vem propondo na arena internacional outro modelo de tratado para gerir a política de investimentos entre Estados: os Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos.

Em suas tentativas de reforma de seus próprios tratados e TBI-modelo e de sua legislação de investimento, os Estados parecem estar se esforçando para delimitar o escopo da proteção aos investidores, excluindo, por exemplo, certas medidas

estatais da proteção contra expropriação indireta, detalhando outros princípios substantivos, ampliando a transparência dos processos e incluindo mecanismos para que as partes possam recorrer das decisões do tribunal de arbitragem (UNCITRAL, ICS/MIC). Outra reforma proposta com a intenção de prevenir o uso de controvérsias como forma de pressão contra Estados tem sido a inclusão de cláusulas para evitar a abertura de “demandas frívolas”, atribuindo uma parte maior dos custos do processo aos investidores que iniciem controvérsias manifestamente sem mérito legal (CIADI, ICS/MIC) e tornando mais acessível aos Estados a possibilidade de iniciar contrademandas contra o investidor (CIADI, 2020, p. 55). Notadamente, porém, nenhum dos dois principais mecanismos de solução de controvérsias, a UNCITRAL e o CIADI, inclui em suas tentativas de reforma o aperfeiçoamento de princípios substantivos de proteção ao investidor.

284

Como têm afirmado os países e organizações da sociedade civil críticos ao sistema de ISDS, um mecanismo no qual apenas um lado tem obrigações, e apenas o outro pode iniciar controvérsias e ser recompensado financeiramente, é desequilibrado *per se*. A única forma de corrigir essa assimetria seria introduzir obrigações aos investidores e atribuir a possibilidade de recorrer ao tribunal também ao Estado (Transport and Environment, CIEL, Client Earth e SOMO, [2018?]; Public Services International, 2018).

Essa medida, porém, ainda não corrigiria o caráter antidemocrático dos ISDS, pois colocaria empresas privadas estrangeiras e Estados, em grande parte governados por representantes democraticamente eleitos para promover e proteger os direitos de seus cidadãos, em pé de igualdade. Como apontaram organizações da sociedade civil críticas ao sistema, o grande perigo de investir em reformas dos ISDS é dar novo fôlego a um sistema que estava morrendo ou, caso a proposta de um tribunal permanente vá adiante, consolidar uma estrutura manifestamente injusta.

## **Maria Abramo Caldeira Brant**

É bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestre em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science (LSE), e doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP).

## **Deisy de Freitas Lima Ventura**

É professora titular da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP-USP), mestre e doutora em Direito Internacional pela Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

## **Bibliografia**

- ARMITAGE, Jim. 2014. Big Tobacco puts countries on trial as concerns over TTPI deals mount. *The Independent*. Disponível em: <https://bit.ly/3YIf9J6>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- BEHN, Daniel; LANGFORD, Malcolm; LÉTOURNEAU-TREMBLAY, Laura. 2010. Empirical Perspectives on Investment Arbitration: What do we know? Does it matter? *Academic Forum on ISDS Concept Paper*, v. 2, n. 2-3, pp. 188-250.
- BRASIL. 1966. Decreto nº 591, de julho de 1996. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://bit.ly/3qHhI1x>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- BROWER, Charles N; SCHILL, Stephan W. 2008. Is arbitration a threat or a boom to the legitimacy of international investment law? *Chicago Journal of International Law*, v. 9, n. 2.
- BURKE-WHITE, William W. 2008. The Argentine financial crisis: state liability under bits and the legitimacy of the ICSID system. *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, v. 3, n. 1, pp. 199-234.
- CIADI. 2003. ICSID Convention Arbitration Rules. Disponível em: <https://bit.ly/45rJUok>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- CIADI. 2006a. *ICSID convention, regulations and rules*. Washington, DC: ICSID. Disponível em: <https://bit.ly/45cp4sR>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- CIADI. 2006b. *ICSID additional facility rules*. Washington, DC: ICSID. Disponível em: <https://bit.ly/45w2USg>. Acesso em: 18 ago. 2023.

- CIADI. 2020. Proposals for amendments of the ICSID Rules. *[ICSID] Working Paper 4*, v. 1, p. 55.  
Disponível em: <https://bit.ly/3seSDLY>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- COMITÊ DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU. 2002. Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant On Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). Genebra, E/C.12/2002/11.
- COOPER, Kathleen *et al.* 2014. Seeking a regulatory chill in Canada: the dow agrosciences NAFTA chapter 11 challenge to the Quebec pesticides management code. *The Golden Gate University Environmental Law Journal*, v. 7, n. 1. Disponível em <https://digitalcommons.law.ggu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1109&context=gguelj>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- CROSBIE, Eric; THOMSON, George. 2018. Regulatory chills: tobacco industry legal threats and the politics of tobacco standardised packaging in New Zealand. *The New Zealand medical journal*, v. 131, n. 1473, pp. 25-41.
- CROW, Kevin; ESCOBAR, Lina L. 2018. International corporate obligations, human rights, and the urbaser standard: breaking new ground. *BU Int'l LJ*, v. 36, n. 87.
- DIETZ, Thomas; DOTZAUER, Marius; COHEN, Edward S. 2019. The legitimacy crisis of investor-state arbitration and the new EU investment court system. *Review of International Political Economy*, v. 26, n. 4, pp. 749-772.
- DRAHOS, Peter *et al.* 2004. Pharmaceuticals, intellectual property and free trade: the case of the US–Australia Free Trade Agreement, *Prometheus*, v. 22, n. 3.
- DUPUY, Pierre-Marie; PETERSMANN, Ernst-Ulrich; FRANCONI, Francesco. 2009. *Human rights in international investment law and arbitration*. Oxford: Oxford University Press.
- EBERHARDT, Pia; OLIVET, Cecilia. 2012. *Profiting from injustice: how law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom*. Amsterdam: Transnational Institute.
- EUROPEAN COMMISSION. 2017. *State of the Union: A Multilateral Investment Court*.
- FERNANDEZ, Rodrigo. 2018. Dutch efforts to combat letterbox companies have no effect. *SOMO*, 20 mar. 2018.  
Disponível em: <https://bit.ly/47EWjqE>. Acesso em: 18 ago. 2023.

- FERNÁNDEZ-ARMESTO, Juan. 2011. Different systems for the annulment of investment awards. *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal*, v. 26, n. 1, pp. 128-146. DOI: 10.1093/icsidreview/26.1.128.
- FRANCK, Susan D. 2004. The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: privatizing public international law through inconsistent decisions. *Fordham Law Review*, v. 73, n. 4.
- GORDON, Kathryn; POHL, Joachim. 2011. Environmental Concerns in International Investment Agreements: A Survey. *OECD Publishing*, n. 2011/01. DOI: 10.1787/5kg9mq7scrjh-en.
- GREIDER, William. 2001. The Right and US Trade Law: Invalidating the 20<sup>th</sup> Century. *The Nation*, 17 nov. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3KHs1JJ>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- GROSS, Stuart. 2003. Inordinate Chill: Bits, Non-NAFTA MITs, and Host-State Regulatory Freedom - An Indonesian Case Study. *24 Michigan Journal of International Law*, v. 4, n. 3. Disponível em: <https://bit.ly/45wWrGS>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- HAMBY, Chris. 2016. The Billion Dollar Ultimatum. *Buzzfeed News*, 30 ago. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/45DnlgI>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- HODGSON, Matthew. e CAMPBELL, Alastair. 2017. Damages and costs in investment treaty arbitration revisited, *Global Arbitration Review*, 14 December 2017
- JOHNSON, Lise; VOLKOV, Oleksandr. 2014. State Liability for Regulatory Change: How International Investment Rules are Overriding Domestic Law. *IISD*. Disponível em: <https://bit.ly/3OEqHDV>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- KOIVUSALO, Meri. 2010. Common health policy interests and the shaping of global pharmaceutical policies. *Ethics & International Affairs*, v. 24, n. 4.
- KOIVUSALO, Meri. 2014. Policy space for health and trade and investment agreements. *Health Promotion International*, v. 29, n. 3.
- KOIVUSALO, Meri. 2015a. Health systems and policy space for health in the context of European Union trade policies. In: KRAJEWSKI, Markus (ed.). *Services of General Interest Beyond the single market external and international law dimensions*. Haia: T. M. C. Asser Press.
- KOIVUSALO, Meri. 2015b. Governance for health: global health policy and the politics of global health. *Public Health*, v. 129, n. 7, pp. 868-869.
- LABONTÉ, Ronald. 2003. Dying for Trade: why globalization can be bad for our health. *CSJ Foundation for Research and Education*.
- LEVASHOVA, Yulia. 2020. The right of access to water in the context of investment disputes in Argentina: Urbaser and Beyond. *Utrecht Law Review*, v. 16, n. 2.

- ONU. 1972. *Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano*. Estocolmo: ONU. Disponível em: <https://bit.ly/3qshFqA>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- ONU. 2007. *Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas*. Rio de Janeiro: Nações Unidas. Disponível em: <https://bit.ly/3YIkiRq>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- PATTBERG, Philipp. 2004. The institutionalisation of private governance: conceptualising an emerging trend in global environmental politics. *The Global Governance Project*. Disponível em: <http://www.glogov.org>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- PUBLIC EYE. 2017. Compulsory licensing in Colombia: Leaked documents show aggressive lobbying by Novartis. *Public Eye*, 12 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3OJnxUt>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- PUBLIC SERVICES INTERNATIONAL. 2018. Letter: More Than 300 Civil Society Organizations From 73 Countries Urge Fundamental Reform at UNCITRAL's Investor-State Dispute Settlement Discussions. *PSI*, 30 out. 2018. Disponível em: <http://www.world-psi.org/en/node/11693>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- RANALD, Patricia. 2019. “When Even Winning is Losing: The Surprising Cost of Defeating Philip Morris over Plain Packaging”, *The Conversation*, 26 mar 2019, Disponível em: <https://theconversation.com/when-even-winning-is-losing-the-surprising-cost-of-defeating-philip-morris-over-plain-packaging-114279>. Acesso em: 29 ago. 2023.
- SIMMA, Bruno. 2011. Foreign investment arbitration: a place for human rights? *International & Comparative Law Quarterly*, v. 60, n. 3, pp. 573-596.
- SINGH, Kalvaljit; ILGE, Burghard (org.). 2016. Rethinking bilateral treaties: critical issues and policy choices. *SOMO*, 16 mar. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3saGiZ4>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- SOUTH CENTRE. 2015. *Investment treaties: views and experiences from developing countries*. Geneva: South Centre. Disponível em: <https://www.southcentre.int/book-by-the-south-centre-2015-2/>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- SWEDEN. 2018. Ministry of the Environment. Ministry of Enterprise and Innovation. Clear environmental profile in budget for 2018. *Government Offices of Sweden*, 21 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3YDsZN9>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- TAVERNISE, Sabrina. 2013. Tobacco firms' strategy limits poor nations' smoking laws. *The New York Times*, 13 dez. 2013. Disponível em: <https://nyti.ms/44gNHU0>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- TIENHAARA, Kyla. 2006. Mineral investment and the regulation of the environment in developing countries: lessons from Ghana. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 6, pp. 371-394..



- TIENHAARA, Kyla. 2011a. Once BITten, twice shy? The uncertain future of “shared sovereignty” in investment treaty arbitration. *Policy and Society*, v. 30, n. 3, pp. 185-196.
- TIENHAARA, Kyla. 2011b. Regulatory chill and the threat of arbitration: a view from political science. In: BROWN, Chester; MILES, Kate. *Evolution in investment treaty law and arbitration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TRANSPORT AND ENVIRONMENT; CIEL; CLIENT EARTH; SOMO. [2018?]. *Reform Options for ISDS*. Disponível em: <https://bit.ly/3YFOoVM>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- UNCITRAL. 2013. *Rules on transparency in treaty-based investor-state arbitration*. Disponível em: <https://bit.ly/3YFOoVM>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- UNCTAD. 2014. Investor-state dispute settlement: a sequel. *UNCTAD Series on International Investment Agreements II*. Disponível em: <https://bit.ly/3KNVulk>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- UNCTAD. 2014b. *Trade and development report 2014: global governance and policy space for development*. New York: UN. Disponível em: <https://bit.ly/3P2r8y4>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- UNCTAD. 2019. Taking stock of IIA reform: recent developments. *IIA Issues Notes*, n. 3.
- UNCTAD. 2020a. *Database of investor-state dispute settlement*. New York: UN. Disponível em: <https://bit.ly/45x9TdQ>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- UNCTAD. 2020b. *Database of International Investment Agreements*. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>.
- UNCTAD. 2020c. The changing IIA Landscape: new treaties and recent policy developments. *IIA Issues Notes*.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 1991. *Resolution adopted by the General Assembly on 24 January 1991 75/94 on the Need to ensure a healthy environment for the well-being of individuals, A/RES/45/94*. New York: UN.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2010. *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010 64/292: the human right to water and sanitation, A/RES/64/292*. New York: UN.
- VAN HARTEN, Gus. 2005. Private authority and transnational governance: the contours of the international system of investor protection. *Review of International Political Economy*, v. 12, n. 5.
- VAN HARTEN, Gus. 2007. *Investment treaty arbitration and public law*. Oxford: Oxford University Press.
- VAN HARTEN, Gus. 2008. Policy impacts of investment agreements for Andean community states. SSRN. DOI: 10.2139/ssrn.1461097.

- VAN HARTEN, Gus. 2013. *Sovereign choices and sovereign constraints: judicial restraint in investment treaty arbitration*. Oxford: Oxford University Press.
- VAN HARTEN, Gus. 2015. *Sold down the Yangtze: Canada's lopsided investment deal with China*. Burlington: IIAPP.
- VAN HARTEN, Gus; MALYSHEUSKI, Pavel. 2016. Who has benefited financially from investment treaty arbitration? An evaluation of the size and wealth of claimants. *Osgoode Legal Studies Research Paper*, n. 14. DOI: 10.2139/ssrn.2713876.
- VAN HARTEN, Gus; SCOTT, Dayna Nadine. 2017. Investment treaties and the internal vetting of regulatory proposals: a case study from Canada. *International Institute for Sustainable Development*, 26 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/47AlURw>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- VERHEECKE, Lora et al. 2019. *Red carpet courts: 10 stories of how the rich and powerful hijacked justice*. Amsterdam: Transnational Institute.
- VILLAVICENCIO, Fernando Valencia. 2013. Las Costosas Derrotas del Ecuador en Cortes Internacionales *Periodismo de Investigación*, 26 out. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3qASTV0>. Acesso em: 18 ago. 2023.
- WALLS, Helen; SMITH, Richard; DRAHOS, Peter. 2015. Improving regulatory capacity to manage risks associated with trade agreements. *Globalization and Health*, v. 11, n. 14.
- YEE, Marisa. 2002. The future of environmental regulation after article 1110 of NAFTA: a look at the methanex and metalclad cases. *Hastings Environmental Law Journal*, v. 9, n. 85.





# A BATALHA PELA OPINIÃO PÚBLICA E O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

Pedro Santos Mundim

*Professor associado de Ciência Política, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, GO, Brasil.*

*E-mail: psmundim@ufg.br*

*Orcid: 0000-0002-7537-5152*

**<http://dx.doi.org/10.1590/0102-292321/119>**

No dia 17 de abril de 2016, um domingo, 367 deputados federais votaram a favor do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (PT), acusada de cometer crime de responsabilidade fiscal. Em 31 de agosto do mesmo ano, seu processo foi julgado pelo Senado, e ela foi condenada, por 61 votos contra 20, a perder definitivamente o cargo de presidente da República, para o qual havia sido eleita democraticamente em 26 de outubro de 2014, com 51,64% dos votos válidos.

Desde então, foram produzidas inúmeras análises sobre o golpe parlamentar ocorrido em 2016. Muitas destacaram como os meios e empresas de comunicação contribuíram para a perda do mandato (Albuquerque, 2019; Damgaard, 2018; Goldstein, 2016a, Van Dijk, 2017). Outras abordaram o fato de um ponto de vista institucional e argumentaram que o comportamento dos partidos e das elites políticas, além da má performance da democracia no Brasil, foram determinantes para o impeachment (Amorim Neto, 2016; Avritzer, 2017; Limongi, 2015; Nunes e Melo, 2017; Sousa Braga, 2018). Deve-se, também, enfatizar a importância dos movimentos de rua e das manifestações pró-impeachment, que começaram ainda em 2014, logo após o fim da eleição, e que ganharam robustez a partir de março de 2015 (Alonso,

2017; Messenberg, 2017; Pinto, 2017; Rocha, 2019; Tatagiba, 2018; Tatagiba et al., 2015).

De fato, a imprensa brasileira contribuiu para a queda de Dilma Rousseff. As elites políticas conspiraram contra a presidente, inclusive seu vice Michel Temer (MDB). A crise econômica internacional gerou instabilidade. O presidencialismo de coalizão não funcionou a contento, mas acredito que falta um elemento importante aos diagnósticos: nenhum deles discutiu a fundo o papel da opinião pública para a interrupção do mandato de Dilma Rousseff.

Este artigo tem como foco a derrocada da presidência de Dilma Rousseff nos primeiros três meses de seu segundo governo. Foi neste período que ela perdeu mais apoio popular e chegou a 62% de avaliações ruins e péssimas, e a apenas 13% de boas ou ótimas, com uma reprovação de cerca de 78%, patamares dos quais não se afastou até ser removida do cargo. Ao perder, junto à opinião pública, o apoio que ainda tinha no final de 2014 por conta da eleição – ou, para usar as palavras de Darton (1995, pp. 369-370), ao perder a “batalha para controlar a opinião pública” – a ex-presidente deixou de ter um dos mais importantes escudos contra a interrupção de mandatos presidenciais, ficando refém das elites políticas e dos partidos representados no Congresso Nacional.

Para sustentar meu argumento, utilizo dados quantitativos – *surveys* telefônicas semanais, responsáveis por monitorar o “pulso” da opinião pública em relação ao Governo Federal<sup>1</sup> – e qualitativos – grupos focais realizados em diversas capitais brasileiras – produzidos pela Assessoria de

---

<sup>1</sup> Até onde sei, nenhuma outra instituição acompanhou de maneira tão detida e com dados, semana a semana, a maneira como os brasileiros responderam aos acontecimentos políticos, econômicos e sociais do início do segundo mandato de Dilma Rousseff. As amostras das pesquisas telefônicas semanais eram nacionais, compostas por 1000 pessoas com 16 anos ou mais, com acesso a telefone fixo (51%) e celular (49%). O método amostral utilizado: modelo de conglomerados em 2 estágios (município, indivíduos), com cotas para sexo, grupos de idade, instrução e atividade. Margem de erro de  $\pm 3\%$  e intervalo de confiança de 95%.

Pesquisa de Opinião Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR).<sup>2</sup> Os dados dessas pesquisas mostram, por exemplo, que a perda de popularidade de 2015 não ocorreu em uma forma de “choque” como em 2013, devido aos “protestos de junho”, ou como sugerem levantamentos feitos por institutos como o Datafolha e Ibope, mas sim de forma paulatina durante as semanas dos meses de janeiro, fevereiro e março. Mostram, também, que os brasileiros estavam ressentidos com a forma como Dilma Rousseff implementou o ajuste fiscal no início do seu 2º mandato, mesmo tendo dito durante a campanha que não o faria.

294

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira parte, discuto a importância da popularidade presidencial para as relações do Executivo com o poder Legislativo e como presidentes mal avaliados têm mais chances de sofrer interrupções de seus mandatos, especialmente na América Latina. Em seguida, apresento os trabalhos sobre o impeachment de Dilma Rousseff e as razões econômicas, políticas, midiáticas e sociais que, na opinião de seus autores ou autoras, levaram a esse desfecho. Por fim, utilizo os dados das pesquisas da Secom/PR para contar a história da perda de popularidade de Dilma Rousseff do ponto de vista da opinião pública.

## **Popularidade presidencial, Congresso e interrupções de mandato**

De acordo com as teorias sobre popularidade presidencial, o 2º mandato de Dilma Rousseff pode ser visto como um caso “desviante” (Gerring, 2007). Stimson (1976) mostrou que as curvas de popularidade seguem padrões cíclicos: altos índices de aprovação ao início dos mandatos, seguido

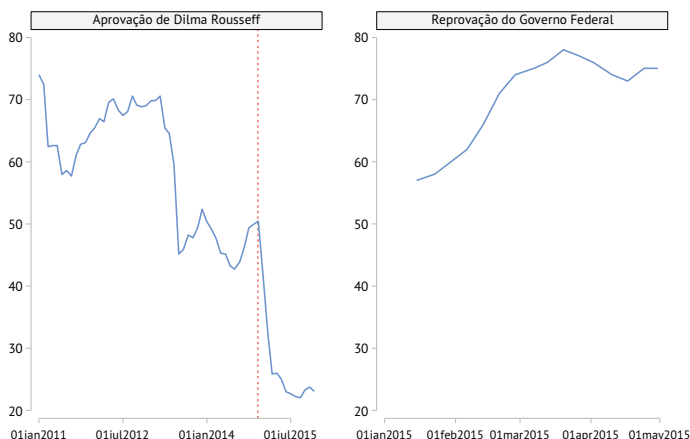
---

<sup>2</sup> Hoje, os relatórios das pesquisas podem ser obtidos aqui: <https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/pesquisa>. Os microdados das pesquisas e as transcrições dos grupos focais podem ser solicitados diretamente ao autor.

por uma perda de popularidade e uma leve recuperação do apoio popular ao fim de quatro anos. Do ponto de vista gráfico, isso seria representado por uma curva de formato côncavo. Os gráficos da Figura 1, que trazem a evolução da aprovação de Dilma Rousseff entre 2011 e 2015 e da reprovação do Governo Federal em 2015, mostram que popularidade da ex-presidente seguiu um padrão destoante desse modelo.

**Figura 1**  
Evolução da aprovação de Dilma Rousseff (2011-2015) e da reprovação do Governo Federal (2015)

A linha vermelha pontilhada sinaliza a mudança de mandato. O gráfico de reprovação traz as médias móveis de duas rodadas. Fontes: Executive Approval Project (Carlin *et al.*, 2020) e Pesquisas telefônicas semanais Secom/PR n<sup>o</sup> 43-58.



Tanto o padrão cíclico das curvas de popularidade proposto por Stimson quanto casos desviantes já foram encontrados em diversos países da América Latina (Carlin *et al.*, 2018; Carlin e Martínez-Gallardo, 2019). No Brasil, um exemplo é o 2<sup>o</sup> mandato do ex-presidente Lula, ainda que ele tenha, ao contrário de sua sucessora, alcançado altos índices de popularidade entre 2007 e 2010 (Mundim, 2019). O que chama atenção para os dados de Dilma Rousseff, é que não apenas ela não pôde desfrutar da chamada “lua de mel” do seu

2º mandato (Feres Júnior e Sassara, 2018), como foi justamente neste período em que sua popularidade decaiu.

O que causou esta perda substancial de popularidade em um período de três meses? Quais seriam as consequências deste fato para a continuidade do seu mandato? Como a perda de popularidade afetou a capacidade de Dilma Rousseff de lidar com os parlamentares brasileiros, especialmente na Câmara dos Deputados, e como isso pode ser visto como a gênese do processo de impeachment a que foi submetida?

A conexão que eu proponho é entre duas teorias. A primeira discute como a opinião pública afeta a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, ao lado de outros fatores importantes como o partido do presidente, a coalizão de governo e o relacionamento com as lideranças políticas. A segunda discute como essa perda de apoio da opinião pública também leva à uma perda da capacidade de lidar e coordenar o Legislativo, abrindo brechas para a implementação de processos de impeachment.

296

### *Popularidade e relação Executivo-Legislativo*

A partir das votações nominais, a literatura norte-americana identificou três variáveis que influenciam a relação Executivo-Legislativo: partidos, ideologias e a popularidade presidencial (Bond, Fleisher e Northrup, 1988; Edwards, 1997). Enquanto os dois primeiros fatores são consensuais nos estudos sobre o tema, o papel e a força da popularidade geraram divergências entre os pesquisadores.

A ideologia é importante porque conecta líderes que compartilham dos mesmos valores e preferências políticas. O apoio partidário, por sua vez, não depende apenas da filiação partidária e da visão de mundo das elites políticas, mas também da capacidade dos presidentes de distribuir recursos para correligionários leais e ajudar nas suas chances de reeleição (se os presidentes forem populares, é claro). No Brasil, pode-se destacar também os argumentos a favor de como nosso sistema presidencialista foi capaz de produzir partidos disciplinados, o que colabora para uma



estabilidade na relação entre Executivo e Legislativo (Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009; Figueiredo, 1998; Limongi, 2006).

O papel da popularidade presidencial para o sucesso da relação entre Executivo e Legislativo é mais controverso, porque os estudos divergem nos resultados que encontraram. Abordagens como as de Bond *et al* (2003) e Pereira, Power e Rennó (2005) argumentam que os impactos da popularidade variam ao longo do tempo e são, no máximo, marginais, mas outros autores consideram a popularidade como um recurso importante para presidentes em sua relação com o Legislativo. Presidentes populares têm maiores probabilidades de alcançar “sucesso legislativo”, ou seja, capacidade de definir a agenda, formular leis, de aprová-las e de influenciar o comportamento dos congressistas (Canes-Wrone e Marchi, 2002; Cohen, 2013; Cohen e Rottinghaus, 2019; Ostrom e Simon, 1985). Com base nestes estudos citados, acredito que a importância da popularidade na relação dos presidentes com as Casas Legislativas está demonstrada e é robusta. Isso é relevante para o argumento deste artigo porque se conecta com as discussões sobre instabilidade e crises presidenciais, principalmente na América Latina (Hochstetler, 2007, 2011; Kim e Bahry, 2008; Pérez-Liñán, 2007, 2014, 2019).

297

### *Interrupção de mandatos*

Pérez-Liñán (2014) desenvolveu um modelo teórico para definir quais situações podem levar às interrupções de mandatos presidenciais. Nesse modelo, há dois pontos chave a serem considerados: (1) a existência, ou não, de forças políticas capazes de derrubar um presidente, e (2) a existência, ou não, de um “escudo” capaz de protegê-lo em situações de crises agudas. Como se formariam cada uma dessas situações?

As situações de “ameaça” que levam às interrupções de mandato são crises econômicas, grandes escândalos de corrupção, governos incapazes de formar coalizões estáveis ou com minorias nas casas legislativas e protestos massivos nas ruas

(Álvarez e Marsteintredet, 2010; Hochstetler, 2007; Llanos e Marsteintredet, 2010). Por sua vez, os escudos se formam, principalmente, em mandatos populares e capazes de mobilizar manifestações a favor do governo em momentos de crise, ou de um governo cuja coalizão é majoritária nas casas legislativas. Em ambos os casos estariam postas salvaguardas contra tentativas de implementação de processos de impeachment (Pérez-Liñán, 2014; Taylor-Robinson e Ura, 2013).

Portanto, as teorias sobre o apoio do Legislativo ao Executivo mostram que presidentes populares lideram melhor o Parlamento, e as teorias sobre interrupção de mandatos mostram que presidentes populares têm, na opinião pública, uma proteção contra insurgências das elites e partidos políticos, pois sempre haverá o risco de resistência popular.

298

Ao mesmo tempo, presidentes impopulares têm sua força reduzida na relação com o congresso. Ficam vulneráveis não apenas nas votações, mas também na construção de um escudo Legislativo contra processos de deposição, o que abre, inclusive, brechas para traições por parte do vice-presidente (Limongi, 2015; Marsteintredet e Uggla, 2019). No âmbito externo ao Parlamento, presidentes impopulares perdem a capacidade de interlocução com os cidadãos e o escudo da opinião pública contra insurgências por parte das elites e partidos políticos.

Em ambos os casos, a opinião pública é um dos fatores que podem influenciar a deposição ou permanência de um presidente. Presidentes impopulares estão mais expostos a manifestações massivas contra eles, já presidentes populares podem contar com o apoio dos cidadãos contra tentativas de impedimento pelas elites e partidos políticos. Portanto, embora a opinião pública não seja uma condição “suficiente” para qualquer encerramento de mandato presidencial, pode-se considerar que é uma condição “necessária” (Goertz e Mahoney, 2010).

## Razões do impeachment de Dilma

O gráfico de avaliação do Governo Federal da Figura 1 mostra que os brasileiros começaram a expressar insatisfações com Dilma Rousseff a partir de janeiro de 2015. As manifestações de rua pró-impeachment se intensificaram três meses depois. Outro dado relevante das figuras é que a queda na popularidade da presidenta não foi abrupta, como aparece no gráfico mensal. Ela foi gradual e constante, até se estabilizar em um patamar de reprovação superior a 70%.

Quais acontecimentos ou ações do Governo Federal levaram a opinião pública brasileira a mudar de humor, transformando a ex-presidente numa líder frágil do ponto de vista institucional? Os trabalhos sobre o impeachment de Dilma Rousseff enfatizam dimensões econômicas, políticas, midiáticas e dos movimentos de protesto como fatores explicativos da interrupção de seu mandato.

O Brasil enfrentou uma grave crise econômica no início de 2015, marcada pela alta do dólar, que pressionou a inflação e afetou a competitividade da indústria; pela queda dos preços das commodities, o que diminuiu as exportações; e pelo rebaixamento da nota de crédito do país. Além disso, as medidas de ajuste fiscal implementadas pela equipe econômica para equilibrar as contas públicas, como o aumento de impostos, a revisão de desonerações e o corte de investimentos em programas de infraestrutura, não alcançaram seus objetivos nem reverteram a recessão (Carleial, 2015). Alguns autores mais críticos argumentam que a crise escancarou conflitos de interesses de classe no Brasil que haviam sido apaziguados pelos anos de prosperidade dos governos anteriores do PT (Bastos, 2017; Braz, 2017; Singer, 2017).

Independentemente do tipo de abordagem, é certo que a crise econômica e os sentimentos negativos que ela trouxe à tona foram algumas das variáveis responsáveis pela perda de apoio popular de Dilma Rousseff (Mundim et al., 2018). Isso não se explica apenas pelos resultados econômicos objetivos. Havia frustração e raiva de muitos brasileiros pelo fato de,

durante a campanha, não ter ficado claro para os eleitores que haveria um ajuste fiscal em 2015 (Singer, 2017).

A crise econômica do país e a maneira como os brasileiros estavam se sentindo em relação a ela tocam em duas dimensões dos estudos sobre interrupção de mandatos presidenciais. A primeira é que a situação da economia desencadeia uma série de insatisfações populares que derrubam a popularidade dos presidentes e podem levar à grandes manifestações de rua. A segunda é que, em tais contextos, diminui-se a capacidade de negociação de presidentes com o Congresso, tornando-os vulneráveis às ações das elites e partidos políticos. Perde-se, de uma vez só, dois escudos de proteção.

Do ponto de vista institucional, as análises sobre o impeachment de Dilma Rousseff argumentam que a maneira como a presidente lidou com a formação de sua base no Congresso, além de sua relação com o vice-presidente Michel Temer, foram equivocadas (Limongi, 2015; Nunes e Melo, 2017). Isso levou-a, em seu 2º mandato, a perder o “escudo Legislativo” (Amorim Neto, 2016).

Além disso, os protestos de junho de 2013 fragilizaram o chamado “presidencialismo de coalizão” brasileiro, pois colocaram na agenda pública que os problemas nacionais eram causados pelos governos do PT e pelas alianças políticas que lhe garantiam estabilidade. Neste caso, os protestos também levaram o país para uma crise de representatividade das instituições políticas (Avritzer, 2017, 2018). Com instituições políticas fragilizadas, principalmente a Presidência da República, tornou-se mais fácil destituir Dilma Rousseff (Feres Júnior, 2017).

No campo midiático, os principais meios de informação do país teriam feito duas coisas para enfraquecer a apoio popular de Dilma Rousseff. A primeira seria a espetacularização da cobertura sobre a Operação Lava-Jato e as denúncias de corrupção envolvendo a Petrobras. A segunda seria o enquadramento negativo dessa cobertura para o Governo Federal e o endeusamento, por assim dizer, do ex-juiz Sérgio Moro e dos procuradores da

República responsáveis pela força-tarefa das investigações, que foram alçados à condição de paladinos do combate à corrupção no país (Albuquerque, 2019; Damgaard, 2018; Feres Júnior e Sassara, 2018; Goldstein, 2016b; Van Dijk, 2017).

Como afirmou Amorim Neto (2016, p. 49), “a Lava-Jato é o mais possante componente do pacote de fatores suficiente para produzir a crise de 2015-2016”. Mas esse efeito político não ocorreria sem que a operação tivesse sido amplamente coberta pela imprensa. Ao fazê-lo, esta não apenas inseriu o tema na agenda pública como provavelmente criou um efeito de *priming* – quando um assunto se torna importante na agenda pública e passa a ser uma questão especial na avaliação dos governantes (Iyengar e Donald Kinder, 1987; Krosnick e Kinder, 1990; Miller e Krosnick, 2000). Isso pode ter feito com que uma parte considerável da opinião pública brasileira passasse a avaliar Dilma Rousseff com base no desenrolar das investigações da operação.

Por fim, deve-se ressaltar a importância dos protestos pró-impeachment. Eles expressaram o antipetismo (Tatagiba, Trindade e Teixeira, 2015), baseado no discurso que associava o PT à corrupção (Pinto, 2017; Rocha, 2019); mobilizaram cidadãos de direita, setores empresariais e religiosos influentes (Tatagiba, 2017); e ecoaram o pensamento de formadores de opinião (Messenberg, 2017), mostrando o poder das novas mídias. Embora os participantes não fossem representativos da população brasileira (Ortellado e Solano, 2016; Telles, 2016), os protestos tiveram um impacto simbólico e discursivo que provavelmente afetou os eventos políticos de 2015 em diante e o comportamento das elites políticas envolvidas na interrupção do mandato de Dilma Rousseff.

301

### **Lua de Mel ou pesadelo? Os primeiros três meses**

As pesquisas da Secom/PR adicionam outra dimensão ao processo político que levou ao impeachment: a perda da popularidade de Dilma Rousseff do ponto de vista da

opinião pública. Elas mostram como um período de “lua de mel” se tornou, na verdade, um pesadelo. Para simplificar a narrativa, dividi a história em 5 partes, que serão ilustradas com os dados das pesquisas. Como se verá, o monitoramento semanal do “pulso” da opinião pública sobre o Governo Federal captou, de maneira consistente, os motivos por trás do enfraquecimento popular da ex-presidente, que levaram às manifestações de rua pelo seu impeachment e à sua perda de influência sobre o Parlamento.

### *A agenda negativa*

As pesquisas telefônicas semanais realizadas pela área de pesquisa da Secom/PR perguntava aos entrevistados quais eram as notícias sobre o Governo Federal das quais eles mais se lembravam. Os gráficos da Figura 2 mostram como era esse *recall*. Os primeiros três meses de 2015 foram marcados por uma agenda midiática bastante negativa. Entre as notícias mais lembradas, a única que não afetou diretamente o Governo Federal foram as sobre a crise hídrica do início do ano, um evento mais circunscrito a São Paulo, cujo impacto foi amenizado com a volta das chuvas.<sup>3</sup> Todas as demais, contudo, estavam diretamente ligadas ao governo de Dilma Rousseff.

As notícias sobre a crise econômica e sobre as investigações de corrupção na Petrobras permaneceram bastante salientes na cabeça dos brasileiros nos primeiros meses de 2015. Elas só foram superadas em importância quando ocorreram manifestações a favor do impeachment. Não é preciso uma análise de conteúdo para saber que elas tinham um enquadramento negativo, ou um impacto negativo sobre a

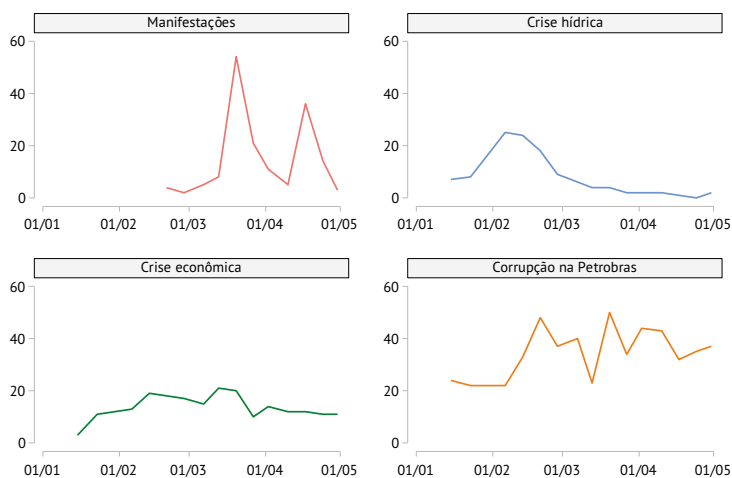
---

<sup>3</sup> Entre os dias 27 e 28 de janeiro de 2015, a Secom/PR realizou uma pesquisa qualitativa na cidade de São Paulo que investigou, entre outros assuntos, sobre quem recaia a culpa da crise hídrica pela qual a cidade passava. Ao menos entre os participantes do grupo, foi unânime a avaliação de que o Governo Estadual era o principal culpado pela falta de planejamento que levou à escassez da água na cidade (“Estudo Qualitativo Ad hoc: Conjuntura São Paulo (01/205)”, 2015)

opinião pública e, conseqüentemente, sobre a imagem do Governo Federal. E, embora a correlação entre elas seja fraca ( $r$  de Pearson = 0,363,  $N = 15$ ), as duas dimensões estavam conectadas, como será demonstrado a seguir.

**Figura 2**  
**Percentual de notícias mais lembradas pelos brasileiros sobre o**  
**Governo Federal entre 15 jan. e 30 abr. de 2015**

Fonte: Pesquisas telefônicas semanais Secom/PR n.º 43-58.



303

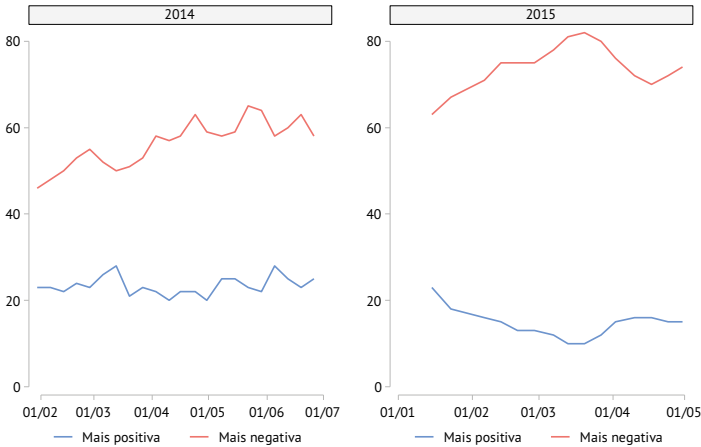
### *O enquadramento das notícias*

A mera formação da agenda não acarretaria, necessariamente, um impacto negativo sobre a popularidade. Afinal, por pior que fosse o tema das notícias, o enquadramento importa (Iyengar, 1991). Contudo, análises que monitoram a cobertura dos principais veículos de informação do país mostram que a cobertura sobre o Governo Federal no período foi majoritariamente desfavorável (Feres Júnior e Sassara, 2018). Além disso, a Secom/PR também mensurava a percepção do noticiário sobre o Governo Federal. Os dados da Figura 3 mostram que, se ela não era boa em 2014, piorou em 2015.

**Figura 3**

**Valores percentuais da avaliação do noticiário sobre o Governo Federal entre 30 jan. e 26 de jun. 2014 e 15 jan. e 30 abr. de 2015.**

**Fonte:** Pesquisas telefônicas semanais Secom/PR n° 21-58.



304

As figuras 2 e 3 sugerem que a agenda negativa dos três primeiros meses de 2015 não se formou apenas em torno de temas indigestos para o Governo Federal, mas também com uma percepção fortemente negativa do noticiário. Se a formação de agendas com enquadramentos negativos impacta a popularidade presidencial com um efeito de *priming*, e as investigações da Lava-Jato sobre a Petrobras e a crise econômica passaram a ser componentes fundamentais da opinião dos brasileiros, tal cenário seria plenamente capaz de explicar a mudança de avaliação do Governo Federal nesse período.

### *O som do silêncio*

O Governo Federal logo percebeu que essa agenda negativa estava lhe custando popularidade, mas talvez a demora em agir para conter o aumento de sua reprovação e combater a agenda negativa tenha deixado sequelas. Como mostra um dos gráficos da Figura 2, em 19 de fevereiro de 2015 surgiram



as primeiras recordações de notícias sobre manifestações pelo impeachment de Dilma Rousseff. Ainda que o número fosse pequeno, 4%, era um indício do que viria a seguir.

Nessa mesma pesquisa de 19 de fevereiro, outros dois dados chamam a atenção. O primeiro são os motivos pelos quais os entrevistados avaliavam o Governo Federal como ruim ou péssimo – 62% da amostra. Eles estão descritos na tabela 1. A pergunta era aberta e pré-codificada e os entrevistados foram estimulados a dar até duas respostas. Inclui apenas os motivos que alcançaram valores superiores a 1% nas duas opções de resposta. Também apresento os dados da pesquisa de 12 de março de 2015, nela se perguntou aos entrevistados por que passaram a desaprovar o Governo Federal nos últimos seis meses – 27% da amostra – e por que queriam que o Governo Federal não terminasse seu mandato – 56% da amostra.

**Tabela 1**  
**Motivos para a avaliação ruim e péssima do Governo Federal, para a mudança de opinião sobre o Governo Federal nos últimos seis meses e para o impeachment:**

	19 fev.	12 mar.	
	Ruim + péssimo	Passou a desaprovar	A favor do impeachment
<b>Aumento da inflação</b>	39%	28%	17%
<b>Pelos escândalos de corrupção</b>	26%	31%	33%
<b>Não investe em educação e saúde</b>	22%	12%	14%
<b>Não cumpre o que promete</b>	13%	16%	11%
<b>Está conduzindo mal o país</b>	10%	-	-
<b>Está prejudicando a população</b>	7%	-	-
<b>Violência no país</b>	6%	-	-
<b>Pelas medidas econômicas anunciadas</b>	4%	-	-
<b>Aumento de desemprego</b>	3%	2%	3%
<b>Não dá explicações sobre os problemas do país</b>	3%	-	-

(continua...)

**Tabela 1 (continuação).**

	19 fev.	12 mar.	
	Ruim + péssimo	Passou a desaprovar	A favor do impeachment
<b>Por causa da falta de água</b>	1%	-	-
<b>Por causa do apagão</b>	1%	-	-
<b>Aumento de impostos</b>	-	14%	13%
<b>Instabilidade da economia</b>	-	9%	7%
<b>Má administração</b>	-	8%	19%
<b>Aumento da gasolina</b>	-	6%	-
<b>Corte de benefícios trabalhistas</b>	-	4%	-
<b>N</b>	615	274	561

**Fonte:** Pesquisas telefônicas semanais Secom/PR n° 48 (14-19/02) e n° 51 (07-12/03).

306

Os dados refletem o momento vivido pelo país. Entre os principais motivos de críticas ao Governo Federal estavam fatores econômicos, como o aumento da inflação e do desemprego, os escândalos de corrupção ligados às investigações da Petrobras pela Lava-Jato, e um motivo que poderia ser enquadrado como “estelionato eleitoral”, que teria ocorrido da eleição de 2014. Na época, a queixa dos brasileiros sobre Dilma Rousseff “não cumprir o que promete” fazia referência às promessas de campanha, de que não haveria um debacle econômico se ela continuasse no poder por mais 4 anos.

Outro dado importante era o de que, para os brasileiros, Dilma não dar “explicações sobre os problemas do país” poderia sugerir: (1) não explicar para as pessoas sobre o que realmente estava acontecendo no país e os motivos e objetivos das medidas de ajuste fiscal adotadas, ou (2), o puro e simples silêncio do Governo Federal, e principalmente de sua mandatária, em relação às questões de crise pelo qual o país passava. Ambos os casos tocam em problemas de comunicação do Governo Federal, captados pelos dados da tabela 2.

Ao serem perguntados sobre como o Governo Federal estava se posicionando em relação às notícias divulgadas nos últimos dias sobre a corrupção na Petrobras e a situação econômica do país, a maioria dos brasileiros respondeu que não havia qualquer posicionamento e, quando isso ocorria, era de maneira inadequada. Essas informações sugerem que, ou Dilma Rousseff não vinha se comunicando com os brasileiros, ou, quando o fazia, era de maneira equivocada.

**Tabela 2**  
Avaliação sobre a comunicação do Governo Federal em relação a:

	Corrupção na Petrobrás	Situação econômica do país
Adequada	18%	14%
Inadequada	16%	11%
Não tem se posicionado	50%	56%
NS/NR	16%	19%
N	1000	1000

**Fonte:** Pesquisas telefônicas semanais Secom/PR nº 48 (14-19/02)

Dados que ajudam a esclarecer esses pontos vêm de uma pesquisa qualitativa realizada entre 23 e 26 de março de 2015 em São Paulo.<sup>4</sup> Uma das discussões levantadas foi justamente sobre a comunicação do Governo Federal. Entre os pontos críticos levantados estavam: falta de transparência por parte do governo no combate à corrupção; o desejo de informações exaustivas sobre como e por que a crise na Petrobras aconteceu, pois os participantes estavam frustrados com a falta de explicações sobre o ocorrido; e, o que era mais preocupante, principalmente por ser um sentimento que aparecia entre os que ainda apoiavam Dilma Rousseff, um desconforto ou

<sup>4</sup> Pesquisa realizada cerca de 96 moradores da cidade de São Paulo, de 18-55 anos, de todas as classes sociais, entre pessoas que Aprovavam, Desaprovavam e Passaram a Desaprovar o Governo Federal nos últimos 6 meses (“Estudo Qualitativo Ad hoc: Conjuntura São Paulo II (03/2015)”, 2015).

inibição em defendê-la das críticas e da agenda negativa da mídia, uma vez que o governo não lhes dava uma narrativa clara e coerente sobre os acontecimentos.

Uma informação adicional deixa essas impressões ainda mais evidentes. Mesmo com a perda vertiginosa de popularidade presidencial, e com as pesquisas da Secom/PR captando essa percepção negativa da opinião pública sobre a economia e a crise da Petrobras, a primeira campanha do Governo Federal sobre o ajuste fiscal – “Ajustar para avançar” – foi lançada apenas em abril de 2015.<sup>5</sup> Ou seja, na batalha de comunicação pela opinião pública, o governo e Dilma Rousseff somente agiram de maneira mais contundente quando o cenário econômico do país já era amplamente desfavorável à sua gestão e o noticiário estava repleto de notícias negativas por conta das investigações da Lava-Jato.

308

### *A culpa não é minha*

Mesmo ao “irem a público” (Kernell, 1987), presidentes podem enfrentar dificuldades políticas com a opinião pública e com o Parlamento (Canes-Wrone, 2001). Esse quadro se agrava quando eles não se comunicam corretamente com seus constituintes ou adotam uma estratégia equivocada de se eximir das responsabilidades. Em pronunciamento à nação no dia 8 de março, Dilma Rousseff culpou a crise financeira internacional e a falta de chuvas do início do ano pela situação econômica do país.<sup>6</sup> Essa estratégia não funcionou, como mostram os dados da tabela 3, que traz a opinião dos brasileiros sobre a principal causa da crise econômica do Brasil e os sentimentos que

---

<sup>5</sup> “Governo federal lança campanha em defesa do ajuste fiscal”. UOL, 02 maio 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3rpEDtE>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

<sup>6</sup> “Dilma culpa crise externa e pede paciência ao país”. Exame, 09 mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/39rDLOn>>. Acesso em: 28 jan. 2021. “Nem de longe crise é nas dimensões que dizem alguns”, afirma Dilma na TV. UOL, 08 mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/36DfMu3>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

melhor descrevem como eles estavam se sentindo em relação ao Governo Federal e à economia do país.

**Tabela 3**  
Opinião dos brasileiros sobre as causas da crise econômica e os sentimentos sobre o Governo Federal e a economia do país

	Causas da crise		Sentimentos		
	1ª opção	1ª + 2ª opções		Governo Federal	Economia brasileira
<b>Corrupção</b>	55%	82%	Frustrado	54%	62%
<b>Política Econômica</b>	20%	49%	Com raiva	21%	20%
<b>Situação da Petrobrás</b>	19%	49%	Satisfeito	9%	7%
<b>Economia internacional</b>	4%	10%	Nenhum	4%	3%
<b>NS/NR</b>	3%	7%	NS/NR	11%	9%
<b>N</b>	1000		1000		

Fonte: Pesquisa telefônica semanal Secom/PR n° 54 (28/03-01/04).

Embora a crise econômica e o escândalo de corrupção na Petrobras fossem coisas distintas, o fato de ambos os assuntos estarem diariamente na imprensa e, conseqüentemente, circulando em outros meios de comunicação, como as redes sociais e aplicativos de troca de mensagens instantâneas, pode ter feito com que uma grande parcela dos brasileiros enxergasse que as duas coisas estivessem diretamente relacionadas numa relação de causa e efeito, infligindo danos à popularidade da ex-presidente Dilma.

De fato, fazia todo sentido culpar a política econômica do 2º mandato de Dilma Rousseff pela crise econômica do país. Mas por que esta estaria sendo associada à corrupção e a situação da Petrobras? Uma possível resposta encontra-se em outra pesquisa qualitativa da Secom/PR, realizada entre os dias 16 e 19 de março de 2015, e que buscou avaliar a conjuntura econômica do país.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Pesquisa realizada com cerca de 192 brasileiros de 18-55 anos, de todas as classes sociais, entre pessoas que Aprovavam, Desaprovavam e Passaram a Desaprovar o Governo Federal, nas cidades de Porto Alegre, Salvador, Rio de Janeiro e Recife, entre 16 e 19 de março de 2015 (“Estudo Qualitativo Ad hoc: Ajuste Econômico (03/2015)”, 2015).

Como falas abaixo ilustram, os participantes espontaneamente relacionaram a crise econômica com a corrupção na Petrobras ao falarem sobre as suas percepções do momento econômico pelo qual o país passava.

Nós estamos pagando por algo que não fizemos, grande parte do problema econômico do país é por causa dessa roubalheira dos políticos: verbas desviadas, propinas. (Passou a desaprovar, 18 a 25 anos, CDE, Salvador)

Eles querem tirar o furo da Petrobras em cima da economia. Fica cada vez pior. Está alto o custo de vida para compras, remédios, roupas, coisas para a casa. Está difícil a situação. (Desaprova, 18 a 25 anos, AB, Recife)

310

O motivo do aumento é para cobrir o rombo na Petrobras. Tem que tirar de algum lugar. (Passou a desaprovar, 18 a 25 anos, CDE, Salvador)

Já roubaram tanto, e quem vai pagar é a gente. Alguém vai ter que pagar este rombo, quem paga é o povo. (Passou a desaprovar, 26 a 39 anos, CDE, Rio de Janeiro)

O governo está repassando um prejuízo que nós não causamos, mas estamos sofrendo. É o caso da Petrobras, eu não peguei aquele dinheiro, mas estou pagando na gasolina do carro. A gasolina em si afeta o preço de tudo: transportes. As transportadoras que levam os produtos para o mercado. Sobe o preço de tudo. (Passou a desaprovar, 18 a 25 anos, CDE, Salvador)

Não é justo. Eu estou sofrendo por corrupção de pessoas dentro da Petrobras. Foi isso que aconteceu. (Desaprova, 18 a 25 anos, CDE, Rio de Janeiro)

Já os sentimentos de raiva e frustração eram encontrados principalmente entre os que haviam passado a desaprová-lo o Governo Federal. O que eles mostram é tanto um sentimento de perda, quanto a sensação de que as pessoas foram, mais uma vez, enganadas pela classe política.

Há um tempo a gente tinha a impressão de que poderia conquistar algo, ter. Hoje, talvez não tenhamos mais essa percepção devido a vários fatores. (Passou a desaprová-lo, 18 a 25 anos, CDE, Salvador)

A gente que é de baixa renda teve muita oportunidade no crédito, mas em compensação, agora, tudo que você conseguiu comprar, você não pode usar. O ar-condicionado você tem, mas não pode ligar. Então tudo que eles te deram no passado, de alguma forma eles estão te tirando agora. (Passou a desaprová-lo, 26 a 39 anos, CDE, Rio de Janeiro)

311

Disseram que não mexeriam na área do trabalho, que ia diminuir a luz. Fizeram o contrário. O desemprego está aumentando. Olha quanto pai de família desempregado! (Passou a desaprová-lo, 26 a 39 anos, CDE, Recife)

No geral, os dados sugerem que o Governo Federal perdeu a disputa pela narrativa sobre as crises econômica e política que assolavam o país. E, ao perdê-la, deixou um misto de sentimentos negativos de raiva, frustração e, por que não dizer, de desamparo, principalmente do ponto de vista informacional, como já havia sido observado na pesquisa feita em

São Paulo. Dois últimos depoimentos ajudam a explicitar esse ponto, pois eles vêm de brasileiros que, àquela altura, ainda aprovavam o governo de Dilma Rousseff.

Eu acho que poderiam esclarecer mais, muita gente fica sabendo pela mídia. Teria que ter alguns comunicados do governo, notas televisivas, ela explicar. A última vez que eu vi algo dela foi em 2013 nas manifestações... Eu acho que ela tem que esclarecer para o povo não ficar tão revoltado. (Aprova, 18 a 25 anos, AB, Porto Alegre)

Eu acho que o governo não está fazendo nada e, se está, não está divulgado, não está aparecendo. A gente já está no mês 3 e não temos nenhum tipo de informação a respeito. (Aprova, 40 a 55 anos, CDE, Rio de Janeiro)

312

### *As manifestações pelo impeachment*

O cenário descrito acima levou às manifestações pelo impeachment de Dilma Rousseff. A primeira das grandes manifestações ocorreu no dia 15 de março, um domingo, em ao menos 160 cidades do país.<sup>8</sup> Como os protestos estavam sendo organizados e anunciados semanas antes, principalmente pelas redes sociais, na última semana de fevereiro a pesquisa telefônica da Secom/PR trouxe duas perguntas de uma série de quatro que seriam aplicadas durante todo o mês de março. Os resultados estão na tabela 4.

---

<sup>8</sup> “Manifestantes protestam contra Dilma em todos os estados, DF e exterior”. Disponível em: <https://glo.bo/3tasV7l>. Acesso em: 30 jan. 2021. “Mass Protests Across Brazil Reflect Anger at President”. Disponível em: <https://on.wsj.com/3p-De96U>. Acesso em: 30 jan. 2021.



**Tabela 4**  
**Opinião dos brasileiros sobre as manifestações pelo impeachment**  
**de Dilma Rousseff**

	26/fev.	05/mar.	12/mar.	20/mar.	26/mar.
<b>Tomou conhecimento das manifestações</b>					
<b>Sim</b>	63%	62%	69%	-	-
<b>Não</b>	34%	35%	28%	-	-
<b>NS/NR</b>	3%	3%	3%	-	-
<b>Aprova as manifestações</b>					
<b>Sim</b>	68%	70%	69%	74%	-
<b>Não</b>	28%	25%	25%	20%	-
<b>NS/NR</b>	4%	5%	6%	6%	-
<b>Pretende participar de manifestações</b>					
<b>Sim</b>	-	29%	26%	35%	-
<b>Não</b>	-	68%	69%	61%	-
<b>NS/NR</b>	-	3%	5%	4%	-
<b>O Governo Federal deve concluir o mandato?</b>					
<b>A favor</b>	-	28%	31%	37%	36%
<b>Contra</b>	-	62%	56%	52%	57%
<b>Nem contra, nem a favor</b>	-	4%	5%	5%	3%
<b>NS/NR</b>	-	6%	8%	6%	4%
<b>N</b>	1000	1000	1000	1000	1000

**Fonte:** Pesquisas telefônicas semanais Secom/PR nº 49-53.

Os dados mostram que o nível de conhecimento sobre as manifestações que pediam “a descontinuidade do Governo Federal”, e a aprovação delas, já era altos duas semanas antes de elas ocorrerem. O número de pessoas dispostas a participar dos protestos também era alto, ainda que a pesquisa de 20 de março tenha obtido números mais realistas: 15% dos

entrevistados disseram que o próprio entrevistado, ou alguém que mora no mesmo domicílio, realmente foram às ruas.<sup>9</sup>

Mas a pergunta mais importante era se o entrevistado era a favor ou contra o Governo Federal concluir seu mandato até 2018. Embora a palavra impeachment não tenha sido usada, acredito que a pergunta captou, em grande medida, o posicionamento da opinião pública da época sobre o assunto.<sup>10</sup> Outra informação importante, e que reforça os dados da tabela 1, é o principal motivo pelo qual as pessoas atribuíam a ocorrência das manifestações: 38% disseram que era contra a corrupção, 34% contra a corrupção na Petrobras, 22% pela descontinuidade do Governo Federal (ou seja, impeachment) e 14% pelos problemas da economia.

Com isso, fecha-se um ciclo que começa com a implementação de um ajuste econômico que havia sido descartado na campanha eleitoral de 2014 e que não contou com uma campanha publicitária ou um esforço de comunicação mais efetivo por parte do Governo Federal, desde o seu início, para explicar aos brasileiros o que estava ocorrendo com a economia do país. Soma-se a isso a agenda negativa e a cobertura bastante crítica da imprensa sobre a crise econômica e, principalmente, as investigações de corrupção na Petrobras levadas a cabo pela operação Lava-Jato. As manifestações foram, acima de tudo, um desfecho desses três meses de turbulência que fizeram com que Dilma Rousseff perdesse apoio da opinião pública, o suficiente para que sua popularidade deixasse de funcionar como um escudo contra qualquer tentativa de interrupção de seu mandato.

---

<sup>9</sup> A título de comparação, nas manifestações de 2013 esse número foi de 25%, de acordo com dados da pesquisa “Estudo Telefônico Flash Ad hoc Manifestações e Reforma Política (06/2013)”.

<sup>10</sup> Pesquisa do Datafolha feita entre os dias 17 e 18 de março de 2015, ou seja, após as manifestações, e com a palavra impeachment no enunciado da pergunta, apresentou números mais negativos para Dilma Rousseff: 68% a favor, 27% contra, 3% indiferentes e 2% não sabiam. Disponível em: < <https://bit.ly/2YsBI6D>>. Acesso em: 30 jan. 2021.

## Conclusão

Nos 13 anos em que o PT ocupou a presidência da República, tanto Lula quanto Dilma Rousseff passaram por crises política causadas por escândalos de corrupção que tiveram ampla repercussão midiática. O 1º mandato de Lula foi perturbado, em 2005, pelo escândalo do Mensalão. O 2º mandato de Dilma, pelos escândalos de corrupção na Petrobras descobertos pela operação Lava-Jato. Contudo, os desfechos foram diferentes. Enquanto Lula se reelegeu presidente em 2006, terminou seu 2º mandato com mais de 80% de aprovação, sua sucessora, Dilma Rousseff, foi removida do cargo por um golpe parlamentar em 2016 que contou, inclusive, com a anuência de seu vice-presidente. Em seu célebre artigo sobre a “contribuição” de Monica Lewinsky para a Ciência Política, Zaller (1998, p. 185) argumenta que a “ascensão e queda de presidentes [...] têm a ver principalmente com a forma como eles governam”.<sup>11</sup> Embora, em suas palavras, “outras coisas” possam ser importantes, é a “prestação de contas sobre as condições do país e a implementação de políticas efetivas” o que realmente importa. Ou seja, mandatos presidenciais têm uma relação indissociável com a opinião pública do país, e governos que conseguem entregar “realizações” aos seus cidadãos tendem a prosperar, já que possuem “substância política”.

Como já dito, Lula terminou seu 2º mandato com cerca de 80% de avaliação positiva e fez sua sucessora, mas também passou por uma situação de crise, com o escândalo do Mensalão, em 2005. Contudo, como mostraram outros estudos, Lula tinha como escudo contra o impeachment justamente um histórico de realizações – o que lhe garantia

---

<sup>11</sup> O impeachment do democrata Bill Clinton, sob as acusações de perjúrio e obstrução de justiça por conta do seu envolvimento sexual com a ex-estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky, foi aceito em 19 de dezembro de 1998 pela Câmara dos Deputados dos EUA, mas rejeitado pelo Senado, onde a oposição não tinha votos suficientes para alcançar os 2/3 dos votos necessários.

“substância política” – principalmente na economia (Rennó, 2007). Além disso, o petista tinha uma segunda camada de proteção, por assim dizer, pois foi capaz de montar uma coalizão de governo mais estável e disciplinada do que de sua sucessora (Pereira, 2017). Nesse contexto, o Mensalão deixou feridas em seu governo e o fez perder alguma popularidade, mas insuficiente para que qualquer pedido de interrupção de seu mandato prosperasse com apoio popular ou no parlamento.

316

Dilma não teve a mesma sorte. Como mostram os dados da Figura 1, embora sua aprovação estivesse perto de 50% ao final de 2014, em 2015 o cenário mudou completamente, em especial a partir da segunda quinzena de janeiro de 2015. Em três meses, ela perdeu o apoio da opinião pública e não seria capaz de recuperá-lo até seu afastamento do cargo – caso o tivesse feito, o seu destino poderia ter sido diferente. Como o capital político deteriorado, sem um histórico de realizações recentes para entregar, sem substância política e com sua legitimidade como líder abalada junto à opinião pública, não lhe restaram mecanismos de pressão junto ao Parlamento, ou capacidade de coordenação por parte de sua coalização, que pudessem ter impedido o início do processo de interrupção de seu mandato no final de 2015, e seu desfecho em 2016.

### **Pedro Santos Mundim**

Doutor em Ciência Política Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Entre 2014 e 2015 foi assessor especial do gabinete e diretor da Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom).

## Bibliografia

- ALBUQUERQUE, Afonso de. 2019. Protecting democracy or conspiring against it? Media and politics in Latin America: a glimpse from Brazil. *Journalism*, v. 20, n. 7, pp. 906-923. DOI: 10.1177/1464884917738376
- ALONSO, Angela. 2017. A política das ruas: Protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos: CEBRAP*, v. 37, n. 1, pp. 49-58
- ÁLVAREZ, Michael E.; MARSTEINTREDET, Leiv. 2010. Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes. In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv. (org.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 33-52.
- AMORIM NETO, Octavio. 2016. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais*, n. 52, pp. 43-54.
- AVRITZER, Leonardo. 2017. The Rousseff impeachment and the crisis of democracy in Brazil. *Critical Policy Studies*, v. 11, n. 3, pp. 352-357. DOI: 10.1080/19460171.2017.1363066
- AVRITZER, Leonardo. 2018. The pendulum of democracy in Brazil: an approach of the 2013-2018 crisis. *Novos Estudos: CEBRAP*, v. 37, n. 2, pp. 273-289. DOI: 10.25091/S01013300201800020006
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. 2017. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 21, n. 2, pp. 1-63. DOI: 10.1590/198055272129
- BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard; NORTHRUP, Michael. 1988. Public opinion and presidential support. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, v. 499, pp. 47-63.
- BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard; WOOD, B. Dan. 2003. The marginal and time-varying effect of public approval on presidential success in Congress. *The Journal of Politics*, v. 62, n. 1, pp. 92-110.
- BRAGA, Maria do Socorro. 2018. O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial : comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. *Lusotopie*, v. 17, n. 1, pp. 40-68.
- BRAZ, Marcelo. 2017. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. *Serviço Social & Sociedade*, n. 128, pp. 85-103. DOI: 10.1590/0101-6628.095
- CANES-WRONE, Brandice. 2001. The president's Legislative influence from public appeals. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 2, pp. 313-329.
- CANES-WRONE, Brandice; MARCHI, Scott de. 2002. Presidential approval and legislative success. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 2, pp. 491-509.

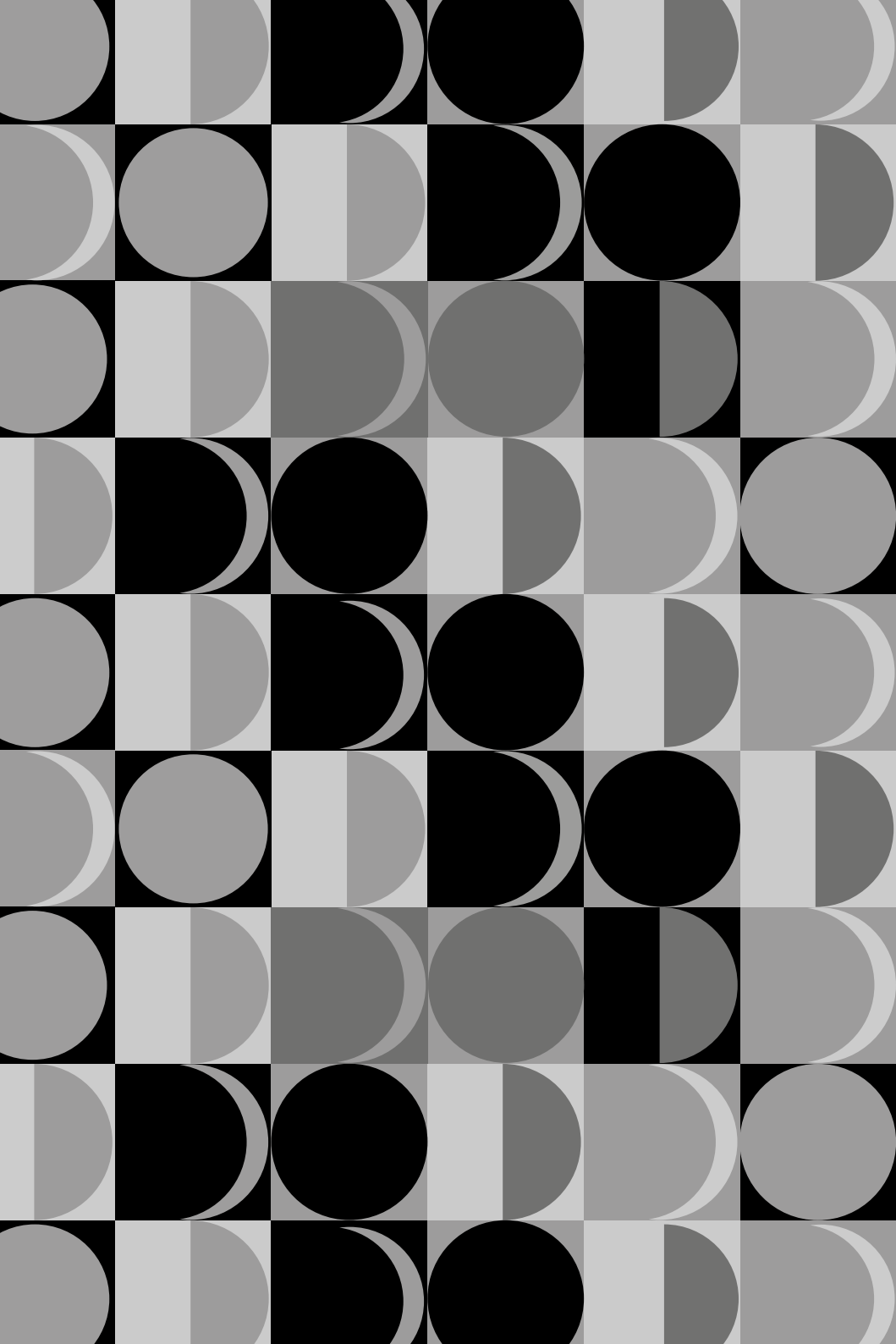
- CARLIN, Ryan E. *et al.* 2018. Public support for Latin American presidents: The cyclical model in comparative perspective. *Research and Politics*, v. 5, n. 3, pp. 1-8. DOI: 10.1177/2053168018787690
- CARLIN, Ryan E. *et al.* Executive Approval Database 2.0. Disponível em: <https://shre.ink/abBN>. Acesso em: 8 ago 2023.
- CARLIN, Ryan E.; MARTÍNEZ-GALLARDO, Cecilia. 2019. Outliers of presidential approval: dynamics, levels, and rates". *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 8, n. 2, pp. 7-27. DOI: 10.14201/rlop.22352
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 2009. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados*, v. 52, n. 2, pp. 263-299.
- COHEN, Jeffrey E. 2013. Everybody loves a winner: on the mutual causality of presidential approval and success in Congress. *Congress and the Presidency*, v. 40, n. 3, pp. 285-307. DOI: 10.1080/07343469.2013.829891
- COHEN, Jeffrey E.; ROTTINGHAUS, Brandon. 2019. Constituent approval and presidential support: the mediating effect of party and chamber. *Political Research Quarterly*, v. 74, n. 1, pp. 76-89. DOI: 10.1177/1065912919866511
- DAMGAARD, Mads. 2018. Cascading corruption news: Explaining the bias of media attention to Brazil's political scandals. *Opinio Publica*, v. 24, n. 1, pp. 114-143. DOI: 10.1590/1807-01912018241114
- DARNTON, Robert. 1995. *Os Best-sellers proibidos da França Pré-revolucionária*. São Paulo: Companhia das Letras.
- DIJK, Teun. A. Van. 2017. How Globo media manipulated the impeachment of Brazilian president Dilma Rousseff. *Discourse and Communication*, v. 11, n. 2, pp. 199-229. DOI: 10.1177/1750481317691838
- EDWARDS III, George. C. 1997. Aligning tests with theory: Presidential approval as a source of influence in congress. *Congress and the Presidency*, v. 24, n. 2, pp. 113-130. DOI: 10.1080/07343469709507814
- Estudo Qualitativo Ad hoc: Ajuste Econômico (03/2015). 2015. Brasília: Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública/Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
- Estudo Qualitativo Ad hoc: Conjuntura São Paulo (01/205). 2015. Brasília: Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública/Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
- Estudo Qualitativo Ad hoc: Conjuntura São Paulo II (03/2015). 2015. Brasília: Assessoria de Pesquisa de Opinião Pública/Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

- FERES JÚNIOR, João. 2017. Looking through a glass, darkly: The unsolved problem of Brazilian democracy. *Critical Policy Studies*, v. 11, n. 3, pp. 365-372. DOI: 10.1080/19460171.2017.136306
- FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. 2018. Failed honeymoon: Dilma Rousseff's third election round. *Latin American Perspectives*, v. 45, n. 3, pp. 224-235. DOI: 10.1177/0094582X18767429
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. 1998. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, pp. 81-106.
- FROTA CARLEIAL, Liana Maria da. 2015. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: O segundo governo Dilma Rousseff. *Estudos Avançados*, v. 29, n. 85, pp. 201-214. DOI: 10.1590/S0103-40142015008500014
- GERRING, John. 2007. *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. 2010. *A tale of two cultures: quantitative and qualitative research in the social sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- GOLDSTEIN, Ariel Alejandro. 2016a. The contribution of the liberal-conservative press to the crisis of Dilma Rousseff's second term. *Cogent Social Sciences*, v. 2, n. 1, pp. 1-13.
- GOLDSTEIN, Ariel Alejandro. 2016b. The contribution of the liberal-conservative press to the crisis of Dilma Rousseff's second term. *Cogent Social Sciences*, v. 2, pp. 1-3.
- HOCHSTETLER, Kathryn. 2007. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova*, n. 72, pp. 9-46.
- HOCHSTETLER, Kathryn. 2011. The fates of presidents in post-transition Latin America: from democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, pp. 125-141.
- IYENGAR, Shanto. 1991. *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- IYENGAR, Shanto; KINDER, Donald R. 1987. *News that matter: television and American opinion*. Chicago: University of Chicago Press.
- KERNELL, Samuel. 1987. *Going public: new strategies of presidential leadership*. Washington, DC: CQ Press.
- KIM, Young Hun; BAHRY, Donna. 2008. Interrupted presidencies in third wave democracies. *Journal of Politics*, v. 70, n. 3, pp. 807-822.
- KROSNICK, Jon A.; KINDER, Donald R. 1990. Altering the foundations of support for the president through priming. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, pp. 497-512. DOI: 10.2307/1963531

- LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. 2006. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos: CEBRAP*, n. 76, pp. 17-41. DOI: 10.1590/s0101-33002006000300002
- LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. 2015. O passaporte de Cunha e o impeachment: a crônica de uma tragédia anunciada. *Novos Estudos: CEBRAP*, v. 34, n. 103, pp. 99-112. DOI: 10.25091/s0101-3300201500030005
- LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv. 2010. Introduction: presidentialism and presidential breakdowns in Latin America. In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (org.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-13.
- MARSTEINTREDET, Leiv; UGGLA, Fredrik. 2019. Allies and traitors: vice-presidents in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 51, n. 3, pp. 665-688. DOI: 10.1017/S0022216X18001098
- MESENBERG, Débora. 2017. A direita que saiu do armário: a cosmovisão dos formadores de opinião dos manifestantes de direita brasileiros. *Sociedade e Estado*, v. 32, n. 3, pp. 621-648. DOI: 10.1590/s0102-69922017.3203004
- MILLER, Joanne M.; KROSNICK, Jon A. 2000. News media impact on the ingredients of presidential evaluations: politically knowledgeable citizens are guided by a trusted source. *American Journal of Political Science*, v. 44, n. 2, pp. 301-315. DOI: 10.2307/2669312
- MUNDIM, Pedro Santos. 2019. Os impactos dos efeitos de priming na popularidade presidencial: o caso do segundo mandato de Lula. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 8, n. 2, pp. 31-61. DOI: 10.14201/rlop.22353
- MUNDIM, Pedro Santos; GRAMACHO, Wladimir; PINTO, André Jácomo de Paula. 2018. Razão e emoção: reações ao estado da economia e aprovação do governo federal. *Opinião Pública*, v. 24, n. 1, pp. 90-113.
- NUNES, Felipe; MELO, Carlos Ranulfo. 2017. Impeachment, political crisis and democracy in Brazil. *Revista de Ciência Política*, v. 37, n. 2, pp. 281-304.
- ORTELLADO, Pablo; SOLANO, Esther. 2016. Protestos antigoverno de 2015. *Perseu: História, Memória e Política*, n. 11, pp. 169-180.
- OSTROM JR., Charles W.; SIMON, Dennis M. 1985. Promise and performance: a dynamic model of presidential popularity. *American Political Science Review*, v. 79, n. 2, pp. 334-358.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNÓ, Lúcio. 2005. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, pp. 401-421.



- PEREIRA, Celina. 2017. *Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília: UnB.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. 2014. "A Two-Level Theory of Presidential Instability". *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 1, pp. 34-54.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. 2019. Presidential crises and democratic accountability in Latin America, 1990-1999. In: ECKSTEIN, Susan Eva; WICKHAM-CROWLEY, Timothy P. (org.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, pp. 98-132.
- PINTO, Céli Regina Jardim. 2017. A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015)". *Lua Nova*, n. 100, pp. 119-153. DOI: 10.1590/0102-119153/100
- RENNÓ, Lúcio R. 2007. Escândalos e voto: as eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, pp. 260-282.
- ROCHA, Camila. 2019. Imposto é roubo! A formação de um contrapúblico ultraliberal e os protestos pró-impeachment de Dilma Rousseff. *Dados*, v. 62, n. 3, pp. 1-42. DOI: 10.1590/001152582019189
- SINGER, André. 2017. The failure of the developmentalist experiment in three acts. *Critical Policy Studies*, v. 11, n. 3, pp. 358-364.
- STIMSON, James A. 1976. Public support for American presidents: a cyclical model. *Public Opinion Quarterly*, v. 40, n. 1, pp. 1-21.
- TATAGIBA, Luciana. 2018. Entre as ruas e as instituições: Os protestos e o impeachment de Dilma Rousseff. *Lusotopie*, v. 17, n. 1, pp. 112-135.
- TATAGIBA, Luciana; TRINDADE, Thiago; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. 2015. Protestos à direita no Brasil (2007-2015). In: CRUZ, Sebastião C. Velasco; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo. (org.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 197-212.
- TAYLOR-ROBINSON, Michelle M.; URA, Joseph Daniel. 2013. Public opinion and conflict in the separation of powers: Understanding the Honduran coup of 2009. *Journal of Theoretical Politics*, v. 25, n. 1, pp. 105-127.
- TELLES, Helcimara. 2016. A direita vai às ruas: O antipetismo, a corrupção e democracia nos protesto antigoverno. *Ponto e Vírgula*, n. 19, pp. 97-125.
- ZALLER, John R. 1998. Monica Lewinsky's contribution to political science. *PS: Political Science & Politics*, v. 31, n. 2, pp. 182-189.



# **RESUMOS | *ABSTRACTS***





## O SUPRAFASCISMO DE JULIUS EVOLA E OS FUNDAMENTOS DA NOVA DIREITA ILIBERAL

FRANCISCO THIAGO ROCHA VASCONCELOS

**Resumo:** Neste artigo analisamos o pensamento político do teórico italiano Julius Evola (1898-1974) como forma de compreender a reinvenção da extrema direita mundial, do pós-Segunda Guerra Mundial até os dias de hoje. Ao propor fundamentos alternativos às formas e aos valores da “Modernidade Ocidental”, Evola se tornou uma das referências centrais de movimentos que buscam se diferenciar do fascismo histórico e do nacionalismo de direita convencional por meio de uma pretensa superação dialética do legado dessas experiências, em uma nova síntese entre esquerda e direita adaptada à sociedade contemporânea. Abordamos a trajetória de Evola e as principais linhas do seu pensamento: o esoterismo, o Tradicionalismo ou “filosofia perene” e a “revolução conservadora”. Ao final, analisamos sua relação com o fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão.

**Palavras-chave:** Julius Evola; Fascismo; Nova Direita Iliberal; Tradicionalismo.

### *JULIUS EVOLA'S SUPRAFASCISM AND THE FUNDAMENTALS OF THE ILLIBERAL NEW RIGHT*

**Abstract:** *In this article we analyze the political thought of the Italian Julius Evola (1898-1974) as a way of understanding the reinvention of the world far right, from the post-Second World War to the present day. By proposing alternative foundations to the forms and values of Western Modernity, Evola has become one of the central references in movements that seek to differentiate themselves from historical fascism and conventional right-wing nationalism through an alleged dialectical overcoming of the legacy of these experiences in a new synthesis. between left and right adapted to contemporary*

*society. We approach Evola's trajectory and the main lines of his thought: esotericism, Traditionalism or "perennial philosophy" and the "conservative revolution." In the end, we analyze its relationship with Italian fascism and German national socialism.*

**Keywords:** *Julius Evola; Fascism; Iliberal New Right; Traditionalism.*

**Recebido:** 09/10/2022

**Aprovado:** 27/03/2023



## ULTRACONSERVADORISMO CATÓLICO: MIMESIS DOS MECANISMOS DA EROÇÃO DEMOCRÁTICA BRASILEIRA

BRENDA CARRANZA

ANA CLAUDIA CHAVES TEIXEIRA

**Resumo:** Este texto parte da hipótese de que existe certa aproximação performática entre o bolsonarismo e o ultraconservadorismo católico, afinidade que reforça mecanismos de desdemocratização institucional. Para nossa argumentação, focamos no conflito gerado em torno da Campanha Ecumênica da Fraternidade de 2021, organizada pelo Conselho Nacional de Igrejas, quando o Centro Cultural Dom Bosco desafia a autoridade da Conferência Nacional dos Bispos Brasileiros ao deflagrar uma contra campanha. Quais os mecanismos e conteúdos utilizados para deslegitimar a iniciativa e as instituições religiosas? Quais conteúdos e performática se assemelham ao fenômeno bolsonarista e da extrema direita internacional? O quanto esse episódio reverbera outros tipos de ameaças e violências aos setores progressistas nos últimos anos no Brasil? Qual é a novidade que a direita cristã, católica e evangélica, apresenta na relação entre religião e política? Quais são os desafios teóricos e políticos que esse caso nos apresenta para compreender o declínio da democracia no país? A construção de um *corpus* de evidências netnográficas e a análise da produção de mídias que circularam nas redes sociais sustentam nossa reflexão.

**Palavras-chave:** Democracia; Ultraconservadorismo; Igreja Católica; Direita Radical; Religião-Política.

## **CATHOLIC ULTRACONSERVATISM: A MIMESIS OF THE MECHANISMS ERODING THE BRAZILIAN DEMOCRACY**

**Abstract:** *This study hypothesizes the existence of a certain performatic approximation between Bolsonarism and Catholic ultraconservatism, an affinity that reinforces mechanisms of institutional undemocratization. Our argument focuses on the conflict around the 2021 Campanha Ecumênica da Fraternidade (Ecumenical Brotherhood Campaign, organized by the National Council of Churches), when the Dom Bosco Cultural Center challenges the authority of the National Conference of Brazilian Bishops by launching a countercampaign. What mechanisms and content were used to delegitimize the initiative and these religious institutions? What content and performance resemble the Bolsonarist phenomenon and that of the international extreme right? How much does this episode reflect other types of threats and violence to progressive sectors in the last years in Brazil? What novelty does the Christian, Catholic, and Evangelical right movements offer regarding religion and politics? What theoretical and political challenges does this case offer us to evaluate the decline of democracy in the country? The construction of a corpus of netnographic evidence and the analysis of media productions that circulated in social media support our reflection.*

**Keywords:** *Democracy; Ultraconservatism; Catholic Church; Radical Right; Religion-Politics.*

**Recebido:** 22/02/2022

**Aprovado:** 28/06/2023





## ALBERTO TORRES E RUI BARBOSA: DUAS VISÕES DO BRASIL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

MARIA FERNANDA LOMBARDI FERNANDES

GABRIELA NUNES FERREIRA

**Resumo:** Este artigo aborda os projetos de país desenhados por dois autores/atores entre o final do século XIX e as décadas iniciais do século XX: Rui Barbosa, expoente do pensamento liberal; e Alberto Torres, reconhecido como matriz do pensamento autoritário no Brasil. O texto é dividido em três seções: a primeira apresenta de maneira sucinta a visão dos autores sobre a Brasil em termos mais gerais, considerando o contexto histórico e a posição ocupada por cada um; a segunda aborda a visão de cada um sobre a situação econômica e as respectivas propostas para o país, centrando a análise no debate agrarismo x industrialismo; a terceira

329

**Palavras-chave:** Pensamento Político; Realista; Idealista; Agrarismo; Industrialismo.

### *ALBERTO TORRES AND RUI BARBOSA: TWO VISIONS OF BRAZIL IN THE FIRST REPUBLIC*

**Abstract:** *This article approaches the projects for the country idealized by two authors/political agents between the end of the nineteenth century and the first decades of the twentieth century: Rui Barbosa, exponent of liberal thinking; and Alberto Torres, recognized as the mentor of authoritarian thinking in Brazil. The text is divided into three sections: the first presents in a succinct way the authors' view on Brazil in more general terms, considering the historical context and the position occupied by each one; the second discusses the vision of each one on the economic situation and their respective proposals for the country, focusing the analysis on the agrarianism*

*x industrialism debate; the third brings a more direct comparison between the two authors, going beyond the labels liberal and authoritarian, or idealist and realistic.*

**Keywords:** *Political Thought; Realistic; Idealistic; Agrarianism; Industrialism.*

**Recebido:** 17/04/2021

**Aprovado:** 14/06/2022



## RICHARD MORSE E FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ENTRE SÃO PAULO E A DEPENDÊNCIA

ALICE DE O. EW BANK

KARIM HELAYEL

**Resumo:** Procuraremos discutir, em perspectiva comparada, as reflexões propostas por Richard M. Morse e Fernando Henrique Cardoso, concedendo ênfase aos desdobramentos que o tema da dependência assume em suas interpretações sobre o Brasil e a América Latina. Por meio de uma chave analítica que atrela as teses posteriores dos autores às suas reflexões mais precoces, destacamos o interesse inicial de Morse e Cardoso pela industrialização e urbanização de São Paulo. Postas em relação, é possível perceber as direções divergentes que essas teses assumem à medida que se acercam da problemática da dependência, que ganha centralidade no pensamento social latino-americano entre os anos 1960 e 1970.

**Palavras-chave:** América Latina; Fernando Henrique Cardoso; Richard Morse; São Paulo; Teoria da dependência.

### *RICHARD MORSE AND FERNANDO HENRIQUE CARDOSO BETWEEN SÃO PAULO AND DEPENDENCY*

**Abstract:** *We shall try to discuss the reflections proposed by Richard M. Morse and Fernando Henrique Cardoso in a comparative perspective, emphasizing the developments that the theme of dependency assumes in their interpretations about Brazil and Latin America. Using an analytical key that links the authors' later thesis to their earlier reflections, we highlight Morse and Cardoso's initial interest in the industrialization and urbanization of São Paulo. A comparative perspective shows the divergent directions each author assume once they approach the problem of dependency, which took*

*a central role in the Latin American social thought from the 1960s to the 1970s.*

**Keywords:** *Latin America; Fernando Henrique Cardoso; Richard Morse; São Paulo; Dependency theory.*

**Recebido:** 07/02/2022

**Aprovado:** 06/06/2023



## A “POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA” E SUAS HETEROTOPIAS: SABERES E PODERES EM DISPUTA

GIOVANNA OLINDA DOS SANTOS BERNARDINO

ALESSANDRA TEIXEIRA

**Resumo:** O artigo busca perscrutar as lutas em torno dos modos de nomear os sujeitos que utilizam as ruas como morada, com intuito de perceber as sutilezas das redes de saber e poder que essas classificações históricas mobilizam. Recorrendo a um extenso levantamento bibliográfico e documental e à pesquisa etnográfica com os sujeitos que habitam as ruas, em suas diferentes interações, o texto historiciza as classificações atribuídas a esses sujeitos – do outrora vadio, indigente, mendigo ao presente integrante da população em situação de rua –, problematizando as diferentes estratégias repressivas e normalizadoras que continuam a recair sobre essas pessoas, encetando formas de assujeitamento, mas também modos de resistência. Quer recusando as classificações e seus estigmas, quer negando a moradia como única e primordial resposta política, esses sujeitos enunciam outros modos de ser, viver e se relacionar com a cidade, ocupando lugares outros, que chamamos aqui de “a terceira margem das instituições”.

**Palavras-chave:** População em situação de rua; Políticas públicas; Moradia; Biopoder; Resistências.

### *THE HOMELESS AND THEIR HETEROTOPIAS: KNOWLEDGE AND POWERS IN DISPUTE*

**Abstract:** *This study aims to scrutinize the disputes surrounding the ways of naming subjects who use the streets as their home in an attempt to understand the nuances of the nets of knowledge and power these historical classifications mobilize. Resorting to an extensive bibliographic, documentary survey and ethnographic*

*research with subjects who inhabit the streets in their different interactions, this study historicizes the classifications attributed to these subjects – from the once vagrant, indigent, beggar to the current homeless situation – problematizing the different repressive and normalizing strategies that continue to affect this public, initiating forms of subjection and modes of resistance. Whether refusing classifications and their stigmas or denying housing as the only and primary political solution, these subjects enunciate other ways of being, living, and relating to the city, occupying other places, which we call “the third margin of institutions.”*

**Keywords:** Homeless; Public policy; Housing; Biopower; Resistance; Heterotopias.

**Recebido:** 21/05/2019

**Aprovado:** 10/07/2023



## AS MÁSCARAS DA OPRESSÃO – NOVAS LEITURAS DA RELAÇÃO RAÇA E CLASSE

IDERLEY COLOMBINI

**Resumo:** O racismo na sociedade capitalista pode ser considerado uma das questões mais mal-interpretadas das ciências sociais, até mesmo por grande parte das correntes críticas sociológicas. Em linhas gerais, o racismo apresenta dois grandes entendimentos massificados e retroalimentados: um que o conceitualiza como uma questão moral e individual e outro que parte de uma dívida com o passado por falta de uma inserção social adequada e pela dificuldade de assimilação dessa população segregada. A formação das relações capitalistas em sua reprodução de uma sociabilidade de classes dificilmente é vista intrinsecamente ligada ao racismo, apagando qualquer conteúdo racial do seu processo de constituição. Esse apagamento se deve em grande parte às equivocadas interpretações tanto do conteúdo do racismo quanto do processo de constituição de classe social, que acabam por separar as esferas sociais em objetos delimitados, os quais escondem em seus contornos as formas de contradição e dominação social das relações capitalistas racializadas. Dessa maneira, neste artigo, pretende-se aprofundar o debate sobre a constituição de classe para compreendê-lo por meio das formas racializadas de dominação social.

**Palavras-chave:** Racismo; Constituição de Classe; Teoria Crítica.

### *THE MASKS OF OPPRESSION – NEW READINGS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN RACE AND CLASS*

**Abstract:** *Racism in capitalist society can be considered one of the most misunderstood issues in the social sciences, even by most of the most critical sociological currents. Racism, broadly speaking, presents two*

*great massified and retro-fed understandings: one that conceptualizes it as a moral and individual issue and the other that starts from a debt to the past for lack of an adequate social insertion and for the difficulty assimilating the segregated population. The constitution of capitalist relations in their reproduction of a class sociability is hardly seen intrinsically linked to racism, erasing any racial content from the class constitution process. This erasure is due in large part to misinterpretations both of the content of racism and of the process of constitution of social class, which end up separating the social spheres into delimited objects, which hide in their delimitations the forms of contradiction and social domination of racialized capitalist relations. Thus, this article intends to deepen the debate about class constitution to understand it from the racialized forms of social domination.*

**Keywords:** *Racism; Class Constitution; Critical Theory.*

**Recebido:** 07/07/2020

**Aprovado:** 12/07/2023





## SEGUINDO O DINHEIRO: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL NO BRASIL (1990-2020)

JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA

**Resumo:** Este artigo analisa a atuação do Banco Mundial no Brasil de 1990 a 2020. Para tanto, realiza uma avaliação da carteira de empréstimos, a fim de mapear para quais finalidades o financiamento foi destinado, mensurar o peso dos entes federativos como mutuários, entender as razões que levaram o Banco a emprestar cada vez mais para esferas subnacionais e, por fim, identificar os governos que mais tomaram empréstimos e relacioná-los aos partidos políticos no poder. O artigo também discute as formas de atuação do Banco, argumentando que os empréstimos têm baixo peso na economia brasileira, mas funcionam como veículos para difundir ideias, normas e práticas sobre o que os governos devem fazer, e como, em matéria de políticas públicas. O trabalho mostra o alto peso relativo dos empréstimos de ajuste e evidencia que os partidos do centro à direita, quando no governo, tenderam a recorrer mais a empréstimos desse tipo do que partidos à esquerda.

**Palavras-chave:** Ajuste Fiscal; Liberalização Econômica; Reforma do Estado; Federalismo; Banco Mundial; Cooperação Internacional.

### *FOLLOWING THE MONEY: AN ANALYSIS OF THE ACTION OF THE WORLD BANK IN BRAZIL (1990-2020)*

**Abstract:** *This article analyses the actions of the World Bank in Brazil from 1990 to 2020. For this, it uses an assessment of the loan portfolio in order to map the purposes funding was used for, measure the weight of the federative spheres as borrowers, understand the reasons which led the Bank to increasingly lend to subnational entities and, finally, to identify the governments which most took out*

*loans and relate them to political parties in power. Also discussed are the ways the Bank acted, and it is argued that loans have a low weight in the Brazilian economy, but function as vehicles to spread ideas, norms and practices which governments should adopt, and how to do so, in questions of public policies. The paper highlights the high relative weight of adjustment loans and shows that, when in government, parties from the center-right tend to resort more to loans of this type than parties of the left.*

**Keywords:** *Fiscal Adjustment; Economic Liberalization; State Reform; Federalism; World Bank; International Cooperation.*

**Recebido:** 04/05/2021

**Aprovado:** 27/03/2023



## **EFEITOS DAS CONTROVÉRSIAS INVESTIDOR-ESTADO NA CAPACIDADE DOS ESTADOS DE SALVAGUARDAR DIREITOS: UM ESTUDO DE CASOS EM TRIBUNAIS DE ARBITRAGEM ENTRE 1987 E 2020**

MARIA ABRAMO CALDEIRA BRANT

DEISY DE FREITAS LIMA VENTURA

**Resumo:** O presente artigo apresenta e discute os resultados de pesquisa sobre controvérsias em tribunais internacionais de arbitragem nos quais empresas acionaram Estados por implementação de leis e normas relativas à saúde pública, à proteção ambiental, ao direito à água e a direitos de povos indígenas. Buscamos identificar padrões e tendências na abertura de processos e nas decisões tomadas, a fim de verificar se e de que forma esses processos restringiram tentativas de Estados de salvaguardar direitos individuais ou coletivos. Concluímos que, na maior parte dos casos, as controvérsias de fato restringiram a capacidade do Estado de legislar a favor do interesse público.

**Palavras-chave:** Investimentos; Direitos Humanos; Arbitragem Internacional; UNCTAD; ISDS; Tratados de Investimento; Resfriamento Regulatório; Direitos Ambientais; Direito à Saúde; Direito à Água.

### ***EFFECTS OF INVESTOR-STATE DISPUTES ON STATES' CAPACITY TO PROMOTE RIGHTS: A STUDY OF ISDS CASES FROM 1987 TO 2020***

**Abstract:** *This study describes and discusses the results of research into publicly divulged cases of disputes in international courts in which companies have sued states for implementing laws and standards relating to public health, environmental protection, the right to water, and Indigenous peoples' rights. We seek to identify patterns and trends in the opening of proceedings and in the taken decisions*

*to ascertain whether and how these proceedings have restricted state attempts to safeguard individual or collective rights. We conclude that, in most cases, the controversy has in fact restricted the state ability to legislate toward the public interest.*

**Keywords:** *Investment; Human Rights; International Arbitration; UNCTAD; ISDS; International Investment Agreements; Regulatory Chill; Environmental Rights; Right to Health; Right to Water.*

**Recebido:** 05/11/2020

**Aprovado:** 23/03/2022



## A BATALHA PELA OPINIÃO PÚBLICA E O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

PEDRO SANTOS MUNDIM

**Resumo:** Estudos sobre o impeachment de Dilma Rousseff enfatizam o papel da mídia, dos partidos, das elites políticas, da má performance da democracia e dos protestos de rua como fatores explicativos para a interrupção de seu mandato. O artigo contribui com essas análises ao discutir o papel da opinião pública no processo, com foco nos primeiros três meses de 2015, a partir de dados produzidos pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), como *surveys* telefônicos semanais responsáveis por monitorar o “pulso” da opinião pública em relação ao Governo Federal. Foi neste período em que ela perdeu mais de 30% de apoio popular e chegou a 62% de avaliações ruins e péssimas, patamares de onde nunca mais saiu até ser removida do cargo. Ao perder o apoio junto à opinião pública, a ex-presidente perdeu também um dos mais importantes escudos contra a interrupção de mandatos, ficando refém das elites políticas e dos partidos representados no Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Dilma Rousseff; Impeachment; Popularidade; Opinião pública; Instituições políticas.

### *THE BATTLE FOR PUBLIC OPINION AND THE IMPEACHMENT OF DILMA ROUSSEFF*

**Abstract:** *Studies on the impeachment of Dilma Rousseff emphasize the role of the media, the parties, the political elites, the poor performance of democracy and the street protests as explanatory factors for the interruption of her term. The article contributes to these analyses by discussing the role of public opinion in the process, focusing on the first three months of 2015, based on data produced by the Secretariat*

*of Social Communication of the Presidency of the Republic (Secom/PR), such as weekly telephone surveys responsible for monitoring the “pulse” of public opinion in relation to the Federal Government. It was in this period that she lost more than 30% of popular support and reached 62% of bad and terrible evaluation, levels from which she never left until she was removed from office. By losing the support of public opinion, the former president also lost one of the most important shields against the interruption of mandates, becoming hostage of the political elites and parties represented in the National Congress.*

**Keywords:** *Dilma Rousseff; Impeachment; Popularity; Public opinion; Political institutions.*

**Recebido:** 15/03/2021

**Aprovado:** 11/07/2023



